

# EL PARLAMENTO EUROPEO: UNA REFERENCIA PARA EL MERCOSUR

Jamile Bergamaschine Mata Diz

## 1. INTRODUCCIÓN

La creación de un Parlamento para el MERCOSUR - Mercado Común del Sur ha originado un intenso debate en los medios académicos, políticos y jurídicos de la región. Los anteproyectos presentados por Argentina y Brasil para la transformación de la Comisión Parlamentar Conjunta en un Parlamento señalan la necesidad de cambiar los rumos hasta ahora seguidos por este proceso de integración sudamericano. La finalidad del presente trabajo es establecer un parámetro a seguir desde la experiencia europea, sin lugar a dudas el proceso de integración con más éxito en la época contemporánea y, a partir de los elementos europeos comunitarios, proponer una institución parlamentaria de índole supranacional para el Cono sur<sup>1</sup>. Sabemos que la labor contrastiva es de

---

<sup>1</sup> La casi totalidad de los autores latinoamericanos hacen referencia al proceso de integración europeo. Por un lado, la mayor parte de ellos entiende que la UE puede servir de referencia al MERCOSUR, pero con las debidas consideraciones y «adaptaciones» a la situación regional mercosureña. Por otro, hay los que propugnan que tomar la UE como marco referencial puede significar la adopción de instrumentos que no deben ser aplicados al Cono Sur. Entre los que defienden la primera hipótesis podemos citar a LATTUCA, A. y MORENO, A. S. *Breves reflexiones sobre aspectos institucionales de la integración MERCOSUR*. Rev. Investigación y Docencia, n. 22, Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Rosario, 1994, especialmente pp. 157-159; REY CARO, E. J. *Consideraciones sobre las fuentes del derecho en un marco de integración. El caso del MERCOSUR*. In: *Defensa de la Constitución. Garantismo y controles*. Libro en reconocimiento al Dr. Germán J. Bidart Campos. BAZÁN, V. (coord.). Universidad de Buenos Aires, 2001, p. 205; LABANDERA IPATA, P. *Aspectos jurídicos-institucionales que operan como freno para la integración*. RDM, año 2, n. 04. Ed. La Ley, Buenos Aires, agosto 1998, p. 64; DALLA VIA, A. R. *Derecho Constitucional Económico*, Ed. Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1998, p. 619; DANIEL PERROTI, A. *Estructura Institucional y Derecho en el MERCOSUR*. RDM, año 06, n. 01. Ed. La Ley, Buenos Aires, febrero 2002, especialmente pp. 81 y sgs.; CASSAGNE, J. *El Mercado Común del Sur: problemas jurídicos y organizativos que plantea su creación*. RAP, n. 127, Madrid, 1992, p. 353; CAMARGO, S. *União Européia – Uma referência indispensável para o Mercosul*. Rev. Contexto Internacional, vol. 02, n. 01, Rio de Janeiro, ene./jul. 1999, p. 103, entre otros. Entre los que defienden que el MERCOSUR no puede tener como referencia la experiencia europea citamos a CIURO CALDANI, M. A. *Problemática de la recepción del modelo comunitario europeo en el MERCOSUR*. In: *MERCOSUR-Unión Europea*. DÍAZ LABRANO, R. R. Ed. Intercontinental, Asunción, 2001; LORENZETTI, R. *Sistema jurídico del MERCOSUR*. Rev. Jurisprudencia Ar-

extremada complejidad, dadas las distinciones que se puede encontrar en ambas regiones, pero es menester aclarar que se trata de encontrar puntos comunes entre la Unión Europea (UE) y el MERCOSUR, con la intención de lograr el perfeccionamiento y puesta en marcha de las instituciones de este último, teniendo siempre como marco referencial el sistema institucional europeo. Asimismo, señalamos la necesidad de crear una institución legislativa que tome en consideración las condiciones geopolíticas, financieras, económicas, jurídicas, sociales y culturales de la subregión suramericana, con las desigualdades existentes en cada uno de los países que integran el Mercado Común del Sur.

## 2. EL PARLAMENTO EUROPEO: ASPECTOS ESENCIALES DE LA REPRESENTACIÓN CIUDADANA

Desde la creación de la Asamblea Parlamentaria por el Tratado CECA hasta llegar a la Constitución Europea, el Parlamento ha sufrido relevantes cambios no sólo en su contenido formal, sino en su contenido material. El avance en el proceso de toma de decisiones se ha llevado a cabo a través de la adopción del procedimiento de codecisión y, aunque no haya supuesto la transformación del Parlamento Europeo (PE) en la instancia legislativa máxima, representó un primer paso hacia un mayor desarrollo de las atribuciones de dicha institución<sup>2</sup>. ¿Podrá el PE seguir siendo un mero espectador del proceso legislativo comunitario? ¿Cómo se solucionará el problema del déficit democrático si no hay un verdadero poder parlamentario con competencias legislativas expresas? Son cuestiones que deben de ser planteadas cuando se analizan las funciones atribuidas a la institución parlamentaria.

No nos detendremos en el tema de la actuación del PE en el proceso de integración europeo, pero no podríamos empezar el estudio de esta institución sin mencionar la incertidumbre que limita la acción parlamentaria en el seno de la UE. En principio, si fuera posible ignorar el tipo de organización al cual la UE se adscribe, se podría manifestar un cierto temor, o hasta incluso incompreensión del papel que fue asignado al PE. Como Parlamento tendría que, forzosamente, detener la competencia legislativa estricta, según el modelo estatal clásico. Hay que insistir que éste no se aplica en la formación comunitaria, y como tal no se aplica también el parámetro entre las funciones designadas a cada institución comunitaria y aquellas determinadas por los Estados nacionales a sus respectivas instituciones y órganos. No obstante, el avance del proceso europeo debe ser seguido por el consecuente desarrollo en el rol

gentina, Tomo E, Ed. La Ley, Buenos Aires, 1998, p. 1258; ROBERTO DE ALMEIDA, P. A. *A evolução do MERCOSUL: antecedentes, desenvolvimento e crise: uma avaliação analítico-descritiva do período 1986-2002*. Rev. Derecho Internacional y del MERCOSUR, año 6, n. 05. Ed. La Ley, Buenos Aires, octubre 2002, p. 89; ORTEGA, J. *MERCOSUR: acerca de la política institucional*. RED, n. 202, Buenos Aires, 2003, p. 708.

<sup>2</sup> Críticas a la ausencia de disposiciones más democráticas en el seno de la UE pueden ser consultadas en RAWORTH, P. *A timid step forwards: Maastricht and the democratisation of the European Community*. ELR, n. 16, 1994, pp. 16-33.

de las instituciones europeas, y como resultado, se debe dar a cada institución las competencias realmente asignadas a cada una de ellas.

Asimismo, el PE es la institución representativa por excelencia de los ciudadanos europeos, y su participación en el proceso de toma de decisiones comunitario impulsaría y solventaría el ya comentado problema del déficit democrático de la UE. De hecho, el estigma de institución que adolece de una importante ausencia de representatividad ciudadana encuentra, precisamente en la débil posición parlamentaria, una de las principales carencias que alimentan las críticas relativas a la legitimidad de la actuación comunitaria<sup>3</sup>.

En las distintas reformas de los Tratados constitutivos, siempre se discutió cuáles eran las atribuciones que serían dadas a la institución parlamentaria, y el temor de los Estados miembros de desplazar el centro decisional hacia una institución esencialmente comunitaria ha impedido un progreso que permitiría el incremento de la capacidad legislativa del PE. La cuestión de la legitimidad democrática tiene intrínseca relación con la labor desarrollada por la institución que estamos analizando, y ello es tanto más evidente cuando sabemos que, en la Teoría Constitucional, el Parlamento por vía de representación ciudadana, elabora las normas que incidirán sobre el conjunto de la sociedad, quien ha sido justamente el *corpus* que le otorgó la función de representatividad, tal y como es descrito por los científicos políticos de la talla de Montesquieu.

Si al formular la arquitectura institucional comunitaria se ha mirado hacia los sistemas políticos europeos existentes en la época de la firma del Tratado de Roma, no se ha logrado establecer un poder legislativo real y verdaderamente representativo de las aspiraciones ciudadanas. Como bien señala MARTÍNEZ CUADRADO<sup>4</sup>: «Encontrar equilibrios más armoniosos y representativos sigue siendo una necesidad para la Unión y para acentuar su legitimidad y eficacia institucional. Por razones internas la Comunidad de Doce (1985-1995) no acertó a mejorar el diseño de los años cincuenta en el TUE de Maastricht. Tampoco los Quince en Ámsterdam han podido cerrar una reforma institucional necesaria por el imperativo de abordar la ampliación democrática a otros países y para la profundización democrática».

No obstante, el PE ha sido la institución cuyos poderes se han ido incrementado a lo largo de las distintas modificaciones implantadas por los Tratados constitutivos y demás normas comunitarias, y parece ser que la desconfianza de los Estados miembros hacia dicha institución no será obstáculo para que, en un futuro, el Parlamento pueda efectivamente corresponder al nombre que le fue dado.

<sup>3</sup> LAMBERT, J. y HOSKYNS, C. *How democratic is the European Parliament?* In: *Democratizing the European Union: issues for the twenty-first century*. HOSKYNS, C. y NEWMAN, M. (coord.). Manchester University Press, Manchester, 2000.

<sup>4</sup> MARTÍNEZ CUADRADO, M. *Los principios de base de la reforma institucional*. In: *El Tratado de Ámsterdam. Análisis y comentarios*. Vol. I. OREJA AGUIRRE, M. (dir.) McGraw Hill, Madrid, 1998, p. 436-437.

## 2.1. Algunos aspectos del Parlamento Europeo

La Asamblea común CECA se adhirió, tras la creación de la CEE y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, al conjunto de las tres Comunidades. Estaba integrada por 142 miembros y celebró su sesión constituyente el 19 de marzo de 1958 en Estrasburgo. Adoptó el nombre de «Asamblea Parlamentaria Europea», para pasar a denominarse, a partir del 30 de marzo de 1962, «Parlamento Europeo»<sup>5</sup>. Antes de la elección por sufragio directo, los miembros del PE eran designados por cada Parlamento nacional. Por ello, todos tenían un doble mandato.

En la Conferencia celebrada en París el 9 de diciembre de 1974 se señaló que a partir de 1978 deberían realizarse elecciones directas y se invitó al PE a que presentase nuevas propuestas, dado que el proyecto de Convenio por él aprobado en 1960 ya había quedado anticuado. En enero de 1975, el PE aprobó un nuevo proyecto. Conforme a éste, y tras superar una serie de divergencias, los Jefes de Estado o de Gobierno llegaron a un acuerdo en el Consejo Europeo de los días 12 y 13 de julio de 1976<sup>6</sup>.

La Decisión y el Acta relativa a la elección de los representantes en el Parlamento Europeo por sufragio universal directo se firmaron en Bruselas el 20 de septiembre de 1976. Tras su ratificación por todos los Estados miembros, el Texto entró en vigor el 1 de julio de 1978. Las primeras elecciones se celebraron los días 7 y 10 de junio de 1979. El ingreso de Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido en la Comunidad Europea (primera ampliación) implicó un aumento del número de parlamentarios, que quedó establecido en 198 a partir del 1 de enero de 1973.

Con motivo de la segunda ampliación (ingreso de Grecia) el 1 de enero de 1981, el Parlamento griego designó a 24 diputados. En octubre de 1981, fueron sustituidos por diputados elegidos por sufragio universal. Las segundas elecciones directas se celebraron del 14 al 17 de junio de 1984. El 1 de enero de 1986, con la llegada de 60 diputados españoles y 24 portugueses (tercera ampliación), el número de escaños pasó de 434 a 518. Los nuevos diputados españoles y portugueses fueron designados por sus respectivos Parlamentos nacionales, antes de ser sustituidos por diputados elegidos por sufragio directo. Las terceras elecciones directas se celebraron del 15 al 18 de junio de 1989<sup>7</sup>.

Como consecuencia de la unificación alemana, la composición del PE se adaptó a la evolución demográfica. De conformidad con las propuestas lanzadas por el propio

<sup>5</sup> GRAIG, P. y DE BÚRCA, G. *EU Law. Text, cases and materials*. 3ª ed. Oxford Press University, Oxford, 2004, p. 66.

<sup>6</sup> Sobre el desarrollo del proceso de integración europeo y la participación del Parlamento Europeo en éste vide BARÓN, E. *El papel del Parlamento Europeo en la construcción europea*. Cuadernos Europeos de Deusto, n. 7, Instituto de Estudios Europeos, Bilbao, 1992, pp. 02 y sgs.

<sup>7</sup> Sobre la evolución del PE recomendamos la lectura de WEILER, J.H. *Parlement européen, intégration européenne et légitimité*. In: *Le Parlement européen*. VVAA. Université de Bruxelles, Études européennes. Bruselas, 1988, pp. 325 y sgs y MANZANARES, H. y QUENTIN, J. P. *Un poco de Historia*. In: *El Parlamento Europeo*. Ed. Ariel, Barcelona, 1984, pp. 55 a 57.

PE, en una resolución sobre el sistema de reparto del número de diputados, se fijó un Parlamento elegido en junio de 1994, que pasó de 518 a 567 representantes. Tras la cuarta ampliación de la Unión, el número total de diputados al PE ha pasado a 626: para los nuevos Estados miembros, se ha respetado el sistema de reparto propuesto en la resolución a la que se ha hecho referencia. La composición anterior del Parlamento Europeo seguía una distribución basada en los criterios geográficos y demográficos donde Bélgica tenía, por ejemplo, 25 votos mientras España contaba con 64 escaños

El Tratado de Niza dispuso que la formación del PE no podría sobrepasar 732 escaños para la futura UE de 27 miembros, pero la Constitución prevé un Parlamento compuesto por un mínimo de 736 eurodiputados, distribuidos proporcionalmente entre los Estados miembros y cuyo umbral mínimo será cuatro representantes por Estado, con un máximo de 750 eurodiputados. En el Protocolo sobre la representación de los ciudadanos en el Parlamento Europeo se ha dispuesto que la composición del Parlamento, en la legislatura de 2004-2009, esté conformada de modo que Alemania (el país con más población de los 25 miembros) tenga 99 escaños y Luxemburgo (con menos población) tenga 6.

Con esta formación algunos países perdieron escaños y otros mantuvieron el mismo número de representantes, caso de España y Alemania, respectivamente. La discusión sobre el reparto de poder ha tenido gran influencia sobre la distribución del número de representantes en el PE. En efecto, España propugnó el mantenimiento del número de votos en el Consejo en detrimento del coeficiente numérico en el PE.

Como función primordial el PE detiene la representatividad de los pueblos de la UE<sup>8</sup>, configurándose como el único poder que realmente es elegido por los ciudadanos europeos. Como la democracia representativa se encuentra en todos los Tratados Constitutivos y en la Constitución, el PE viene a concretar esta faceta democrática presente en la Unión. Pese a ello, dentro del rol de competencias de esta institución no se consigue vislumbrar la participación de los ciudadanos en los asuntos comunitarios, ya que falta a la «Cámara» europea un poder que le permita fijar las normas, tal y como pasa con los Parlamentos nacionales.

No obstante y a pesar de la ausencia de una verdadera potestad legislativa, el PE ostenta poderes de deliberación, de codecisión legislativa, de control político y de iniciativa, entre otros. Los cambios determinados por los distintos Tratados y textos legales han intentado dar a la UE una *vis* más democrática, contribuyendo al mismo tiempo al reforzamiento del papel del Consejo, en una clara dialéctica entre la

<sup>8</sup> FAVRET, J.-M. comentando el art. 189 del TCE señala que la distinción entre el PE y los Parlamentos nacionales de Estados federales reside justamente en la preposición de los pueblos: «Il est intéressant de noter que l'article 189 CE n'a pas prévu que le Parlement européen représente le peuple de la Communauté, mais les peuples des États réunis dans la Communauté. C'est encore un élément qui distingue la Communauté d'un État fédéral, car, dans les États fédéraux, l'une des chambres représente le peuple de la Fédération et non les peuples des États fédéraux». *Droit et Pratique de l'Union Européenne*. 2<sup>a</sup> ed. Gualino Éditeur. Paris, 1999, p. 72.

comunitarización de la UE y el intergubernamentalismo presente en la estructura de pilares. No nos detendremos en las transformaciones logradas a cada momento por el Parlamento Europeo, porque hemos hecho sendos comentarios en líneas anteriores, con lo cual pasaremos a analizar los procedimientos decisionales en los cuales el PE tiene una atribución jurídicamente definida.

Actualmente, es posible distinguir cuatro tipos de procedimientos legislativos en la UE: el procedimiento de consulta, de cooperación, de dictamen conforme y de codecisión. Tanto el procedimiento de consulta como el dictamen conforme se originaron de las disposiciones del Tratado de Roma, mientras el procedimiento de cooperación fue fijado por el Acta Única. Ciertamente, no nos interesa desarrollar un análisis en profundidad de cada uno de estos procedimientos, aunque sí destacar la posición que ostenta el Parlamento dentro del sistema decisional comunitario.

Ante la situación apremiante de solventar el problema del déficit democrático y dar mayor protagonismo al Parlamento, el Tratado de Maastricht vino a materializar importantes reformas tendentes a promover una democratización del orden jurídico comunitario. En este sentido, y dejando al margen consideraciones de carácter más generales<sup>9</sup>, que ya puntualizamos en anteriormente, es imperativo referirse al fortalecimiento que el Tratado de la UE aportó al papel del PE en el proceso legislativo comunitario, con la introducción de un nuevo procedimiento decisional: la codecisión. No se puede negar que éste ha constituido un importante salto cualitativo, al permitir una participación más incisiva de la institución. Sin embargo, se encuentra lejos de otorgar una posición preeminente a ésta, además de ser un procedimiento bastante complejo.

Las críticas sobre el procedimiento de codecisión son muchas y todas se refieren a la falta de una auténtica participación del Parlamento en la elaboración de las normas comunitarias. El procedimiento introducido por Maastricht no ha logrado la transformación suficiente para disminuir el tan discutido déficit democrático, es más, según MOLINA DEL POZO<sup>10</sup>: «*El procedimiento de codecisión no supone la igualdad de derechos del Parlamento Europeo y del Consejo en el proceso legislativo, sino que se trata de un sistema de doble lectura por cada órgano... El déficit democrático persiste todavía*».

De la inserción en el proceso de toma de decisiones se puede pasar al análisis de los demás poderes dados al PE. También aquí haremos breves comentarios, con el úni-

<sup>9</sup> La descripción detallada del funcionamiento de la codecisión puede ser encontrada en Parlamento Europeo. *El nuevo procedimiento de codecisión tras el Tratado de Ámsterdam*. Dirección General de Estudios. OPCE, Luxemburgo, 1997, además de las resoluciones del Parlamento sobre la materia y en la Declaración Común sobre las modalidades prácticas del nuevo procedimiento de codecisión del PE, el Consejo y la Comisión, publicada en el Diario Oficial n. C 279 de 1/10/1999. Asimismo en la mayoría de las obras citadas por nosotros referentes al derecho comunitario, también se puede encontrar valoraciones y comentarios sobre el procedimiento de codecisión. Nos remitimos a ellas.

<sup>10</sup> MOLINA DEL POZO, C.F. *Manual de Derecho de la Comunidad Europea*. 4ª ed. Dijusa, Madrid, 2002, p. 328. Hay quienes propugnan por los éxitos de la codecisión como NEUHOLD, C. *Into the new millennium: The evolution of European Parliament from consultative assembly to co-legislator*. EIPASCOPE. European Institute of Public Administration, n. 01, 2000, pp. 3-11.

co objetivo de ubicar las competencias atribuidas a la institución parlamentaria de la UE. El poder de iniciativa tampoco representa un avance hacia el fortalecimiento de la representación ciudadana. En efecto, este procedimiento se limita exclusivamente a la posibilidad de solicitar a la Comisión, por mayoría de sus miembros, que presente las propuestas que considere relevantes sobre cualquier asunto que a juicio de aquél requiera la elaboración de un acto comunitario para la aplicación del presente Tratado (art. 192 TCE). No obstante, aunque es cierto que este reconocimiento permite una mayor relación entre las instituciones (en este caso la Comisión y el Parlamento), sin necesidad de modificar el equilibrio institucional, el poder de iniciativa del PE resulta ciertamente limitado en cuanto a la solicitud de éste, y no vincula, en ningún caso, a la Comisión.

El principio democrático no sólo consiste en la participación en las decisiones políticas, sino que engloba también el control o fiscalización del órgano encargado de su ejecución por parte del representante popular. Así como los parlamentos nacionales, también el PE desempeña una labor de control que alcanza tanto a la Comisión como al Consejo, aunque de manera bastante distinta, ya que el control sobre el Consejo es prácticamente inexistente. El TCECA fue el primer Tratado a reconocer la competencia de control dada al PE, que se ha ido consolidando a lo largo del proceso de integración europeo<sup>11</sup>. La capacidad de control del PE sobre la Comisión se manifiesta en dos momentos distintos:

- en la investidura del Presidente y de los comisarios, que después de designados por los Estados miembros y aprobados por el Consejo deberá someterse a la aprobación del Parlamento. Procedimiento adoptado por Niza y consustanciado en los arts. I-26 y I-27 de la Constitución Europea, que dispone sobre la elección por mayoría parlamentaria del candidato a Presidente.
- durante el desarrollo de las actividades de la Comisión, a través de la moción de censura, acto que se dirige a la gestión del poder ejecutivo comunitario, y que controla la conducta del Presidente, ya que será éste quien asumirá las responsabilidades de las acciones llevadas a cabo por la Comisión. Para la presentación de la moción de censura basta el pedido de la undécima parte de los parlamentarios, mientras que para su aprobación se exigen dos tercios de los votos emitidos que representen, a su vez, la mayoría de los miembros del Parlamento<sup>12</sup>. La moción de censura podría parecer, a primera vista, un eficaz instrumento de control sobre los actos del ejecutivo en tanto que posibilita al Parlamento el ejercicio de una potestad de control, necesaria para el mantenimiento del equilibrio institucional. Sin embargo, en la práctica, carece de efectividad pues ha fracasado en todos los casos en que ha sido presentada<sup>13</sup>.

<sup>11</sup> ISAAC, G. *Manual de Derecho Comunitario general*. 5ª edición. Ed. Ariel, Madrid, 2000, p. 64.

<sup>12</sup> CEREXHE, E. *Le Droit Européen. Les objectifs et les institutions*. Ed. Bruylant, Bruselas, 1989, p. 172 y sgs.

<sup>13</sup> Para CANCELA OUTEDA, C. la principal crítica que puede hacerse respecto de la moción de censura no se refiere a la falta de efectividad, «sino el hecho de que es un mecanismo que yerra el

Además de los supuestos mencionados, el poder de control del Parlamento se manifiesta aún en la obligación que le corresponde a la Comisión de presentar, con carácter anual, un informe general acerca de la situación y estado de la UE. Este informe será analizado por la Cámara Europea y discutido en sesión pública. También el PE puede hacer preguntas orales y escritas a la Comisión, al Consejo Europeo y al Consejo de Ministros, siendo que el Consejo Europeo no está jurídicamente obligado a contestar pero, en la práctica, siempre responde a las cuestiones planteadas por el PE.

En materia presupuestaria, el Parlamento participa en el procedimiento de elaboración de la norma presupuestaria, tanto para las perspectivas financieras como para la previsión anual<sup>14</sup>. Es el Parlamento también el responsable por controlar la labor de la Comisión relativa a la ejecución presupuestaria a través de la Comisión de Control Parlamentario.

Sintetizadas las principales atribuciones dadas a la Cámara Europea, es menester poner de manifiesto que el PE cuenta, aún, con mecanismos que además de controlar las actividades comunitarias representan un medio significativo de participación en el proceso de integración europeo, como por ejemplo, las comisiones de investigación y la designación del Defensor del Pueblo Europeo.

### **2.3. La necesidad de cambiar las funciones del PE de cara a obtener una mayor participación ciudadana**

Al comentar las atribuciones del Parlamento Europeo y su papel dentro de la arquitectura institucional comunitaria, siempre pusimos de manifiesto la ausencia de un verdadero poder legislativo representativo de los ciudadanos, que desarrollase una labor hacia una democratización expansiva y progresiva de la UE. Al hilo de nuestros análisis, debemos añadir algunas notas relativas al PE y la necesidad de ubicarlo en un sistema institucional que privilegie la participación ciudadana plena y completa, solventando los problemas planteados por la naturaleza del modelo de integración europeo.

Es cierto que el PE, al contrario de sus homólogos nacionales, no puede desempeñar la actividad legislativa con carácter exclusivo, por el sencillo hecho de que la UE no es un Estado federal, ni tampoco un Estado unitario donde se puedan conju-

---

blanco, al menos en parte. Es decir, de acuerdo a lo dicho al tratar de la separación de poderes, la Comisión no es el órgano que dirige en exclusiva los destinos políticos de la Unión, pues comparte este protagonismo con el Consejo y el Consejo Europeo. A este hecho, hay que sumar el actual tamaño de la Comisión y la importancia política de las diferentes comisarías, lo que refuerza la impresión de que el Parlamento controla más a una administración que a un órgano político». *El proceso de constitucionalización de la Unión Europea: de Roma a Niza*. Universidad de Santiago de Compostela, Servicio de Publicaciones e Intercambio Científico, 2001, p. 408.

<sup>14</sup> En la Constitución no subsiste la división entre la competencia decisoria del Parlamento Europeo en lo que se refiere a los gastos obligatorios y no obligatorios, como determinado en el TCE.



gar las funciones de una Cámara central o federal, y de varias Cámaras regionales o estatales<sup>15</sup>.

La intrincada fórmula europea revela los complejos problemas que deben ser solucionados a la hora de repartir las funciones y poderes, en un proceso integrador que cuenta con la participación de 25 miembros, con sus distinciones y peculiaridades<sup>16</sup>. ¿Cómo compaginar la realidad del déficit democrático con este tipo de integración? ¿Cómo se puede incrementar las competencias del PE sin resultar en un sistema federal tan temido por algunos de los Gobiernos nacionales? ¿El avance de las atribuciones parlamentarias debe ser visto como un consiguiente avance del PE hacia la configuración de un Poder Legislativo comunitario? Las respuestas a estas preguntas manifiestan la magnitud de los problemas europeos relativos al PE y señalan las dificultades para buscar un modelo de integración que atienda tanto a los intereses comunitarios como a los nacionales.

De inmediato, podemos decir que la naturaleza jurídica de la UE, como organismo supranacional, no sigue los presupuestos que dieron origen a los Estados, con sus elementos característicos de nación, territorialidad y pueblo. No se repite en Europa la construcción de un Estado nación, sino más bien a un sistema anclado en un binomio UE-Estados miembros, donde cada cual debe asegurar el correcto respeto de sus respectivas competencias, políticas y principios jurídicos.

Hay que poner de manifiesto que el modelo democrático generado por el Estado nación no se puede aplicar al sistema comunitario y, como tal, se debe crear un modelo que privilegie los distintos actores existentes en la esfera de la UE. Se trata de promover la democracia de la participación, donde se admite la convivencia de diferentes tipos de legitimación democrática (ciudadanos, Estados, regiones, organizaciones no gubernamentales, etc.), ya que todas las decisiones comunitarias, en mayor o menor grado, van a afectar a todos y, por tanto, todos deben participar en la construcción de dicho sistema<sup>17</sup>.

La efectiva representación de todos ciudadanos en el seno de la Comunidad no se hará sólo con el reforzamiento de los poderes del PE, aunque no se puede negar que la atribución de un verdadero poder legislativo a la Eurocámara fortalecería el sentido de democracia que debería existir en la UE.<sup>18</sup> Al contrarrestar el predominio

<sup>15</sup> Interesante estudio es hecho por ZWEIFEL, T. D. *Democratic deficits in comparison: best (and worst) practices in European, US and Swiss merger regulation*. JCMS, vol. 41, n. 03, junio 2003, pp. 541-566, en el cual el autor hace un análisis comparativo entre el sistema de la UE y los sistemas norteamericanos y suizos, con la consiguiente conclusión de que la UE es menos «democrática» que los EE.UU. pero más «democrática» que Suiza.

<sup>16</sup> GIULIANI, M. *Il déficit democratico dell'Unione*. Il Mulino, año 53, n. 412, mar./abr. 2004, pp. 341-351.

<sup>17</sup> Véase TELÓ, M. *Démocratie internationale et démocratie supranationale en Europe*. In: *Démocratie et construction européenne*. TELÓ, M. (coord.), Université de Bruxelles, Bruselas, 1995, especialmente pp. 30 y sgs.

<sup>18</sup> Para CANCELA OUTEDA, C. «(...) aunque se amplíen las competencias del Parlamento, éste no podrá convertirse en órgano de representación democrática de la Unión». *El proceso de constitucionalización de la Unión Europea...*, ob.cit., p. 412.

político del Consejo Europeo, el Parlamento podría imprimir una dinámica renovadora de la participación ciudadana garantizada, sobre todo, por ser la propia representatividad del Parlamento, elegido mediante un proceso de sufragio universal.

Los defensores del intergubernamentalismo se manifiestan por el mantenimiento de la posición ocupada por el Consejo, por considerarlo una institución de representatividad popular en la medida en que los Consejeros son elegidos por los Parlamentos nacionales y, por ende, por los ciudadanos de cada país miembro. No nos parece una visión acertada, principalmente si consideramos que el Consejo, en la práctica, se acerca a las posiciones nacionales y no a los intereses comunitarios. Además, el Consejo no es un poder legislativo por vocación, pero no se puede menospreciar que la construcción de Europa ha privilegiado el *status* de esta institución en detrimento de las demás. ¿Podemos decir que no hay una estructura democrática en la UE por la preponderancia dada al Consejo? No nos parece que sea necesario imbricar la actuación de la institución legislativa con la falta de una mayor participación ciudadana. Una situación que a primera vista podría parecer insostenible es, en verdad, fruto de la propia evolución europeísta y no sólo se vincula a la ausencia de un poder legislativo de carácter clásico

Algunos autores han apuntado que la crisis democrática que asolaba la UE no es una crisis única y singularmente aplicada al sistema institucional, sino que presenta un movimiento de declive paralelo en los Estados nacionales<sup>19</sup>. Los Parlamentos internos son, en muchas ocasiones, puestos en segundo plano cuando relacionados con el proceso de toma de decisiones gubernamental, con un explícito fortalecimiento del papel del Ejecutivo.

Pese a estos problemas, intentemos esbozar un sistema institucional y de competencia donde el Parlamento tendría total poder legislativo. ¿Cómo se fijaría la naturaleza jurídica de la UE? ¿Sería la transformación hacia un Súper Estado federal europeo? Es bastante arriesgado hacer pronósticos, principalmente cuando tratamos de temas tan complejos y dependientes de la actuación de miembros tan dispares como los que hay en la Europa de los 25. Una solución podría ser dar al PE una mayor competencia legislativa, transformándole en una especie de Cámara Baja de la UE. El procedimiento de codecisión sería considerado realmente como un proceso decisorio compartido, y no como una segunda lectura de la formación normativa comunitaria.

Es más, algunos temas podrían pasar a la esfera exclusiva del Parlamento, como los vinculados a la ciudadanía europea, a la inmigración (visados, asilos, etc.) y al sistema institucional interno administrativo comunitario. La elaboración del derecho comunitario originario se quedaría en manos del Consejo, pero siempre en codecisión con el Parlamento, con la aplicación de un umbral mínimo para la toma de decisiones

---

<sup>19</sup> MÉNY, Y. «*De la démocratie en Europe*»: *old concepts and new challenges*. JCMS. Vol. 41, n. 01, marzo 2003, pp. 1-13. Para el autor, este declive democrático es más sentido en la UE: «But it is even more acute at the European level, which combines weak popular input with the most sophisticated and developed forms of constitutionalism. This imbalance should be redressed both at a national level as well as in the EU, as a nascent polity».

basado en los coeficientes numéricos tanto del Consejo como de la Eurocámara. El temor sentido por los Estados miembros de pérdida de control del proceso de integración no sería un obstáculo, pues el Consejo continuaría a legislar, con un reparto del poder decisorio hacia el PE.

Otra propuesta, que tomamos de DECKER<sup>20</sup>, sería la modificación del sistema europeo basado en el parlamentarismo para un sistema basado en el presidencialismo, aunque sabemos que, en este caso, los Estados miembros podrían adoptar una postura de extrema cautela que minaría los intentos de «legislativizar» el Parlamento.

No se puede negar que el déficit democrático se refiere no sólo a la ausencia del poder legislativo, sino a la existencia de obstáculos referentes a la falta de una identidad europea, de un sistema de partidos políticos y de una ley electoral uniforme. Al analizar los tres elementos que ampliarían el déficit democrático en la UE se está, en verdad, vinculando la naturaleza jurídica comunitaria a la naturaleza estatal clásica imperante en los días de hoy. Sin embargo, ¿se puede distorsionar el papel del PE debido a dichas carencias? La fórmula novedosa introducida por los padres fundadores de Europa y continuada por los distintos europeístas no nos permite despreciar la labor desarrollada por la Cámara de Estrasburgo. Es más, el método para superar la contradicción de la inexistencia de un pueblo europeo, podría ser el reconocimiento de que el PE, basado en la misma ficción jurídico-política que subyace en los Estados nacionales, representa a múltiples pueblos<sup>21</sup>. Sería la representación parlamentaria de esta nueva figura llamada UE, y como tal, se crearía un novel sistema de representatividad.

En cuanto a la inexistencia de una estructura europea de partidos políticos es resultado directo de los problemas planteados a lo largo de la construcción europea. La dificultad radica, en principio, en la ausencia de una concertación político-partidaria que permita la representación de todos los partidos e ideologías que hay en Europa, y en la forzosa conjugación de los intereses nacionales y, por ende, partidarios. Los mismos comentarios pueden ser formulados con relación a la inexistencia de una ley electoral uniforme. A pesar de los informes e intentos de consolidar una normativa comunitaria que dispusiese sobre el sistema electoral europeo, hasta hoy no se ha logrado fijar los requisitos para la creación, organización y funcionamiento de los partidos políticos a nivel europeo.

<sup>20</sup> DECKER, F. *Governance beyond the nation-state: reflections on the democratic deficit of the European Union*. Journal of European Public Policy, vol. 9, n. 02, IEPP, abril 2002, pp. 256-272. Contraria a la tesis del presidencialismo véase PONCIBÓ, C. *Il modello parlamentare per l'Unione Europea?* Diritto&Diritti. Portale Giuridico. Disponible en: [http://www.diritto.it/articoli/europa/mod\\_parl\\_ue.html](http://www.diritto.it/articoli/europa/mod_parl_ue.html), acceso en marzo 2004. También en la obra de COOMBES, D. podemos encontrar reflexiones bastante precisas sobre las modificaciones que podrían ser operadas en el PE, y en toda la estructura comunitaria. *Seven theorems in search of the European Parliament*. Federal Trust for Education and Research. Londres, 1999, especialmente pp. 40-65.

<sup>21</sup> WEILER, J.H.H. *The Reformation of European Constitutionalism*. JCMS, vol. 35, n. 01, marzo 1997, pp. 97-31.

El planteamiento de estas cuestiones es importante a la hora de delimitar el grado del déficit democrático. En efecto, la mayor o menor participación en el proceso decisonal comunitario es sólo uno de los aspectos vinculados al déficit democrático aunque, sin duda, es el de mayor peso y relevancia. La baja participación ciudadana en las últimas elecciones al Parlamento ratifica el desinterés que el tema Europa despierta en los pueblos que conforman la Unión. Ciertamente, la aceptación del sufragio universal directo para la elección de los parlamentos europeos, así como los múltiples intentos por alcanzar un procedimiento electoral uniforme indica el interés de la Unión Europea por adecuarse a las exigencias impuestas por el ideal democrático.

En este punto, es menester subrayar que son los Gobiernos de los Estados los que realmente deciden, en definitiva, sobre los grandes avances de la integración, con lo cual se puede concluir que son éstos, y no la Unión en sí misma, los que obstaculizan la democratización del orden jurídico comunitario. Los temores infundados de los Estados miembros a perder una parcela importante de poder resulta en el lento avance de la construcción europea que, a pesar de la magnitud alcanzada, podría caminar a pasos más agigantados, si los países se dispusiesen a llevar a cabo una verdadera y sólida integración.

Finalmente, los esfuerzos hacia la creación de un Parlamento Europeo con atribuciones legislativas reales dependerá, y mucho, de los resultados obtenidos con la quinta ampliación y de las aportaciones diseñadas en la Constitución Europea. El acercamiento de las instituciones a los ciudadanos europeos debe recibir total atención por parte de la UE, que deberá propiciar un proceso de concienciación que estimule una participación que, actualmente, deja mucho a desear.

Es un proceso que requiere tiempo y acciones comunitarias que vengán a involucrar a los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones comunes<sup>22</sup>, disminuyendo la apatía que se puede notar de los datos de participación logrados en las últimas elecciones al Parlamento, con un descenso preocupante en todos los Estados miembros con altos índices de abstenciones, además del desconocimiento que la población manifiesta de la maquinaria comunitaria, desconocimiento sentido principalmente por el PE, por ser la única institución en la cual los representantes son elegidos directamente.

### 3. LA COMISIÓN PARLAMENTAR CONJUNTA DEL MERCOSUR

En términos generales, la Comisión Parlamentaria Conjunta constituye un órgano con carácter no decisorio, previsto por el Protocolo de Ouro Preto, creado precisa-

---

<sup>22</sup> Para JOHNSON, C. el propio Parlamento Europeo contribuye para la descreencia que impera entre los ciudadanos respecto a la institución. Como bien subraya este autor «Outre l'indifférence des populations à l'égard des élections européennes, il y a la mauvaise réputation à cause de ses habitudes dépendantes. Ce sont des reproches qui devraient plutôt s'adresser aux gouvernements qu'aux députés européens eux-mêmes». *Parlement Européen: du chemin à faire*. RMCUE, n. 431, septiembere 1999, p. 519.

mente para disminuir el déficit democrático del MERCOSUR. No obstante, hay que señalar que antes de la firma del Tratado de Asunción (1992) ya se vislumbraba la preocupación de dotar el proceso mercosureño de un órgano que legitimase y representase los ciudadanos<sup>23</sup>. En efecto, la primera vez que los Parlamentarios de la región expresaron su preocupación en acompañar el desarrollo del proceso de integración fue con anterioridad a la ratificación del Tratado de Asunción, en una reunión que tuvo lugar en Asunción de Paraguay, en mayo de 1991.

Posteriormente, en una segunda reunión realizada en septiembre de 1991, en Buenos Aires, reafirmó la sensibilidad institucional parlamentaria frente al proceso de integración. En esa segunda reunión se aprobó una resolución cuyo objetivo era establecer la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC), de acuerdo con el art. 24 del Tratado de Asunción. En la tercera reunión de Parlamentarios del MERCOSUR realizada en Montevideo, en diciembre de 1991, se aprobó el Reglamento de la Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR por parte de las delegaciones de Parlamentarios de los Estados Partes. La aprobación del Reglamento posibilitó la formalización de las reuniones de la Comisión Parlamentaria Conjunta.

Además de ello, el Reglamento definió determinadas competencias de la Comisión Parlamentaria Conjunta que no habían sido fijadas por el Tratado de Asunción. Es de resaltar esta sensibilidad política frente al proceso de integración con que los Parlamentarios definieron un conjunto de competencias que fueron más allá de una «polea de transmisión» del proceso, pero que realmente no significaron un cuestionamiento de las bases de funcionamiento del mismo<sup>24</sup>.

Asimismo, en el ámbito político sí que se han presentado importantes logros, como el que dio origen a la expresión MERCOSUR Político<sup>25</sup>, cuyo «liderazgo» fue atribuido a la CPC. Dicha expresión sintetiza una vertiente distinta del proceso de integración –que siempre se basó en los aspectos económicos– y que cuenta con la participación, como asociados, de Bolivia y Chile. Los hechos más relevantes de esa nueva vertiente serían los siguientes<sup>26</sup>:

<sup>23</sup> De lectura imprescindible es el análisis hecho por CLAUDIA DRUMMOND, M. *O Mercosul Político: a Comissão Parlamentar Conjunta*. Boletim de Integração Latino-Americana, 1993; de la misma autora *Perspectivas Institucionales del MERCOSUR: Organización y Funcionamiento de la Comisión Parlamentaria Conjunta*. Centro de Formación para la Integración Regional, Buenos Aires, 2-4 junio 1998.

<sup>24</sup> BIZZOZERO, L. *LA COMISIÓN PARLAMENTARIA CONJUNTA - Una visión de su funcionamiento*. Seminario «Perspectivas Institucionales del MERCOSUR: Organización y Funcionamiento de la Comisión Parlamentaria Conjunta», Buenos Aires, junio 1998.

<sup>25</sup> Como bien resalta BOUZAS, R. al determinar que el aspecto político debe estar vinculado a una agenda estratégica, «El compromiso político y el liderazgo son los ingredientes que proporcionan sentido estratégico al proceso de integración. Pero, el sentido estratégico debe venir acompañado de una agenda práctica». *Quatro falacias sobre o Mercosul*. Rev. Brasileira de Comércio Exterior, FUNCEX. Brasília, n. 77, 2003, p. 51.

<sup>26</sup> Ministerio de Relações Exteriores. Governo do Brasil. Mercosul: dimensão política. *A visão estratégica brasileira do processo de integração*. Disponible en [http://www.mre.gov.br/portugues/politica\\_externa/mercosul/mercosul/mercosul\\_01a.asp](http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/mercosul/mercosul/mercosul_01a.asp), acceso en octubre 2003.

- el 25/6/96, fue firmada en San Luís (Argentina) la Declaración Presidencial sobre Diálogo Político, creando el Mecanismo de Consulta y Concertación Política (MCCP) con el objetivo, entre otros, de buscar coordinar posiciones sobre cuestiones internacionales de interés común. En esa misma dirección, la Declaración Presidencial sobre Consulta y Concertación Política de los Estados Partes del MERCOSUR, firmada en Asunción en 17/6/97, estableció que «el MCCP buscará articular (...) las acciones necesarias para ampliar y sistematizar la cooperación política entre las Partes, entendida como aquella cooperación relativa a todos los campos que no formen parte de la agenda económica y comercial de la integración». Posteriormente, esta Declaración fue institucionalizada por medio de la Decisión MERCOSUR/CMC/Dec. n° 18/98, en la Cúpula de Río de Janeiro (diciembre/98), que creó el Foro de Consulta y Concertación Política;
- en 24/7/98, fue firmada en Ushuaia (Argentina) la Declaración Política del MERCOSUR, Bolivia y Chile como Zona de Paz, que se configura en el sentido de «fortalecer los mecanismos de consulta y cooperación sobre temas de política exterior y defensa existentes entre sus miembros, y promover su progresiva articulación»;
- ya fueron suscritos diferentes acuerdos de cooperación en las áreas judicial y de concertación política entre los cuatro países signatarios del Tratado de Asunción más Bolivia y Chile. Hay foros institucionalizados que reúnen los Ministros de la Justicia y del Interior mercosureños y de los países asociados.

En el MERCOSUR Político hay que poner de relieve, especialmente, la llamada «cláusula democrática»<sup>27</sup>, formalmente reconocida por el Protocolo de Ushuaia sobre el Compromiso Democrático, en el art. 1º. El Mercado Común del Cono Sur puede ser considerado, por tanto, como un proceso importante en la consolidación de los regímenes democráticos en la subregión<sup>28</sup>.

A pesar del avance obtenido con la previsión de un órgano que viniese a dar una respuesta más democrática al proceso subregional, la CPC no ha logrado grandes

<sup>27</sup> «Al respecto cabe destacar el importante rol que la Democracia tiene en el proceso de integración desde sus mismos comienzos, habiendo tenido un tratamiento constante en el desarrollo del mismo. El Protocolo de Ushuaia sobre el Compromiso Democrático en el MERCOSUR, la República de Bolivia y la República de Chile, firmado el 24 de julio de 1998, demuestra claramente la intención de los países signatarios, de condicionar el ingreso al bloque y la permanencia en él a la existencia de instituciones democráticas en los países que lo conforman. A diferencia de la práctica seguida respecto de otros acuerdos, en los que se adoptan, con el mismo contenido, protocolos particulares para alcanzar a los Estados asociados; el Protocolo de Ushuaia integra a los mismos en un único documento, lo cual revela la importancia que para el proceso representa la materia en él regulada». PASTORINO, A. M. *MERCOSUR: Apuntes sobre algunos temas institucionales...*, ob.cit., p. 02.

<sup>28</sup> En las crisis de 1996 y 1999 ocurridas en Paraguay, y que han supuesto una amenaza a la democracia en dicho país, la actuación de los países mercosureños fue esencial para asegurar el mantenimiento de las instituciones democráticas nacionales de Paraguay.

avances más allá del meramente diseñado por el Protocolo de Ouro Preto (POP)<sup>29</sup>. Al colocarla como un órgano de «soporte», sin competencias definidas y carente de atribución para la adopción de cualquier acto jurídico<sup>30</sup> de carácter obligatorio (tal como se da con las decisiones, recomendaciones o directivas), la CPC no representa más que un intento de dar al MERCOSUR un «barniz» más ciudadano y social<sup>31</sup>.

### 3.1. Composición, atribuciones, naturaleza y características de la Comisión Parlamentar Conjunta del MERCOSUR

Conforme dispuesto en el art. 23 del POP, la CPC estará integrada por igual número de Parlamentarios representantes de los Estados Partes. Con la entrada en vigor del Reglamento de la CPC<sup>32</sup>, se fija que la referida Comisión estará integrada por 64 (sesenta

<sup>29</sup> Para DIAZ LABRANO, R. R. «La labor importante que desempeña este Parlamento no ha sido valorada suficientemente, pero el entusiasmo y el interés de hacer progresar esta institución como mecanismo de representación popular ante el MERCOSUR ha servido de suficiente dinamizador acelerando la incorporación de los instrumentos que necesitan sanción parlamentaria.» *MERCOSUR. Integración y Derecho*. Ciudad Argentina. Buenos Aires, 1998, p. 444. Estamos de acuerdo con el autor, aunque no se puede negar que si la CPC fuera dotada de más efectividad, sin duda, el MERCOSUR conocería un mayor y más eficiente desarrollo.

<sup>30</sup> «Desde su inicio, 1991 y 1992, la Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR asumió la postura de defensora de la idea de una integración más amplia volcada en el aumento del bienestar de las poblaciones involucradas y que sobrepase los límites de acuerdos meramente comerciales. Este modelo integracionista representaría una extensión de la democratización interna para la esfera de la política externa, siendo un medio eficaz de garantizar la transición del MERCOSUR de una asociación práctica para una asociación de objetivos. Sin embargo, mientras la retórica de la Comisión Parlamentaria Conjunta se colocó claramente como partidaria del establecimiento de objetivos vastos y ambiciosos para el MERCOSUR, su acción se restringió a las determinaciones e indefiniciones impuestas por el Tratado de Asunción, sin cuestionar o presionar por una ampliación de su papel dentro de la integración o de su poder en el proceso decisivo. Creemos que esta asincronía entre la acción y el discurso sea un punto central para la comprensión de la participación de la Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR». VIGEVANI, T., PASQUARIELLO MARIANO, K. y FERNANDES DE OLIVEIRA, M. *Democracia e atores políticos no Mercosul*. In: *Rostros del MERCOSUR. El difícil camino de lo comercial a lo societal*. CLACSO, Buenos Aires, 2001, p. 202.

<sup>31</sup> «Todas esas iniciativas resultan del papel de la Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR como 'caja de resonancia de la sociedad'. No obstante, falta a la CPC en este momento de consolidación de las instituciones del MERCOSUR, desempeñar adecuadamente su papel institucional en el proceso de integración. Para tanto, deberá hacer funcionar sus subcomisiones temáticas –lo que requiere su consolidación institucional en el seno de los Parlamentos nacionales. A la Comisión cabe también, en la calidad de instancia Parlamentaria de la integración, enunciar principios y pautas de contenido político a que sean observados en el transcurrir del proceso. El histórico de sus actividades indica que la plena vigencia de las libertades democráticas y el respeto a los derechos humanos en los países miembros del MERCOSUR han constituido una preocupación constante de la Comisión desde sus orígenes». CLAUDIA DRUMOND, M. *A Comissão Parlamentar Conjunta: origem e história*. Informativo Mercosul n. 04, Câmara Deputados, Brasília, 1996, p. 15.

<sup>32</sup> Texto aprobado por la Disposición MERCOSUR/CPC/Disp. n. 2/97, en Montevideo, el 13 de diciembre de 1997, con ocasión de la X Reunión Plenaria, y actualizado a septiembre de 2001 (MERCOSUR/CPC/Disp. n. 02/01).

y cuatro) Parlamentarios de ambas Cámaras, hasta 16 (dieciséis) por cada Estado Parte, e igual número de suplentes que deberán ser designados por los respectivos Parlamentos nacionales, conforme a sus procedimientos internos. En el mismo artículo 2º del Reglamento, se establece que «La duración del mandato de sus integrantes será determinada por cada Parlamento, procurando que aquél no sea inferior a dos años, a efectos de favorecer la necesaria continuidad. La Comisión sólo podrá estar integrada por Parlamentarios en ejercicio de su mandato». El precepto dispone, expresamente, que para ser designado miembro de la CPC es necesario estar en el pleno ejercicio de sus funciones (lo que excluye los ex parlamentarios, así como aquellos que han perdido el mandato por sentencia judicial o que sencillamente han renunciado).

Además, la CPC se compone de subcomisiones, entidades que deben servir como soporte a la actuación de la Comisión, cada una orientada a una materia específica. El art. 4º del Reglamento Interno prevé las siguientes subcomisiones<sup>33</sup>: 1. Industria y Reglamentos Técnicos, Energía y Minería; 2. Agricultura y Medio Ambiente; 3. Asuntos Laborales, Empleo, Seguridad Social, Salud, Desarrollo Humano y de la Mujer<sup>34</sup>; 4. Tecnología y Comunicaciones; 5. Transporte e Infraestructura; 6. Asuntos Aduaneros, Tarifarios, Financieros y de Coordinación de Políticas Macroeconómicas, de Políticas Fiscales y Monetarias; 7. Asuntos Comerciales, Defensa de la Competencia y Defensa del Consumidor; 8. Asuntos Institucionales, Culturales y Educativos y Derecho de la Integración; 9. De Seguridad<sup>35</sup>; 10. De Seguimiento Parlamentario de las Negociaciones Comerciales MERCOSUR-UE<sup>36</sup>.

La CPC, como comentado anteriormente, no tiene poder decisorio, pudiendo pronunciarse sobre las más distintas materias, siempre con carácter consultivo y a través de Declaraciones, Disposiciones y Recomendaciones<sup>37</sup>, actos jurídicos no legislativos y sin fuerza obligatoria, pero que pueden ser considerados como fuentes secundarias del derecho mercosureño. El proceso de toma de decisiones se basa, como en los demás órganos, en el consenso de los miembros.

La Comisión se reunirá: a) ordinariamente, al menos dos veces al año, en fecha a determinar; b) extraordinariamente, mediante convocatoria especial firmada por los cuatro Presidentes de los Estados miembros (art. 10 Reglamento CPC). Asimismo, podrá

<sup>33</sup> Véase también el Artículo 7. Las Subcomisiones se reunirán toda vez que sea necesario para la preparación de los trabajos. La participación de los Legisladores de cada Estado Parte en las Subcomisiones tendrá el mismo carácter oficial que la desempeñada en la Comisión Parlamentaria. La Presidencia podrá reglamentar formas de deliberación de las Subcomisiones por medios alternativos que incluyan los telemáticos; Artículo 8. Cada Subcomisión estará integrada por hasta cuatro (4) Legisladores de cada Estado Parte. Las Subcomisiones elegirán sus propias autoridades, siguiendo los criterios establecidos en el artículo 17.

<sup>34</sup> Texto vigente según la Disposición MERCOSUR/CPC/Disp. n° 15/00, ya que anterior a dicha Disposición la subcomisión se llamaba «3. Asuntos Laborales, Empleo, Seguridad Social, Salud, Desarrollo Humano y de Género».

<sup>35</sup> Incorporada por la Disposición MERCOSUR/CPC/Disp. n° 16/00.

<sup>36</sup> Incorporada por la Disposición MERCOSUR/CPC/Disp. n° 04/01.

<sup>37</sup> Vide art. 28 POP sobre la posibilidad de proponer recomendaciones al GMC que, lógicamente, pueden o no adoptarse.



sesionar al menos semestralmente con el Consejo Mercado Común, con ocasión de una de sus reuniones ordinarias o extraordinarias, con el objetivo de evaluar los avances del proceso de integración, según el art. 13 del Reglamento. No obstante, debido a la falta de claridad del precepto, nos resta interrogar si podrán participar los 64 miembros de la CPC o participará solamente el Parlamentario que ejerce la Presidencia *Pro Tempore* del órgano.

Las atribuciones determinadas a la CPC ponen de manifiesto el aspecto consultivo de la misma, ya que el propio POP<sup>38</sup> indica que la Comisión Parlamentaria procurará acelerar los procedimientos internos correspondientes en los Estados Partes para la pronta entrada en vigor de las normas emanadas de los órganos del MERCOSUR, al tiempo que «coadyuvará en la armonización de legislaciones, tal como requiere el avance del proceso de integración». El Reglamento Interno detalla cuales son las funciones de la CPC, a saber:

- a) acompañar la marcha del proceso de integración regional expresado en la formación del Mercado Común del Sur –MERCOSUR– e informar a los Congresos Nacionales a ese respecto;
- b) desarrollar las acciones necesarias para facilitar la futura instalación del Parlamento del MERCOSUR;
- c) solicitar a los órganos institucionales del MERCOSUR informaciones respecto a la evolución del proceso de integración; especialmente en lo que se refiere a los planes y programas de orden político, económico, social y cultural;
- d) constituir Subcomisiones para el análisis de los temas relacionados con el actual proceso de integración;
- e) emitir Recomendaciones y Dictámenes respecto a la conducción del proceso de integración y de la formación del Mercado Común, y sobre Decisiones, Resoluciones, Directivas y Propuestas, que deban ser dictadas por los órganos institucionales pertinentes del MERCOSUR;
- f) elaborar la Política legislativa de integración y realizar los estudios necesarios tendientes a la armonización de las legislaciones de los Estados Partes, aprobar los proyectos correspondientes y otras normas de derecho comunitario, que serán remitidos a la consideración de los Parlamentos nacionales;
- g) acelerar los procedimientos internos correspondientes en los Estados Partes para la pronta entrada en vigor de las normas emanadas de los órganos del MERCOSUR;
- h) concertar relaciones de cooperación con los Parlamentos de terceros países y con otras entidades constituidas en el ámbito de los demás esquemas de integración regional;
- i) establecer relaciones y suscribir acuerdos sobre cooperación y asistencia técnica con organismos públicos y privados, de carácter nacional, regional, supranacional e internacional;

<sup>38</sup> Vide art. 25 del POP.

- j) sin perjuicio de la enumeración antecedente, la Comisión podrá establecer otras atribuciones en el marco competencial del Tratado de Asunción y del Protocolo de Ouro Preto.

Así, ante la ausencia de un verdadero poder legislativo que promueva la creación de un derecho común y armonizado para el MERCOSUR, la CPC desarrolla labores importantes, destacándose su participación en la legitimidad democrática (aunque a nuestro entender bastante limitada) del proceso integrador subregional. ¿Podría la CPC ser considerada un embrión de un futuro Parlamento mercosureño? ¿Cómo fortalecer el papel de la Comisión en la toma de decisiones del «bloque»? A primera vista, los países miembros deberían posicionarse en el sentido de construir un sistema institucional dotado de mayor independencia gubernamental y adoptar una estructura auténticamente supranacional, en la cual el Parlamento tendría un papel importante en el desarrollo del proceso de integración. Una vez más nos remitimos a la experiencia europea, y más específicamente al Parlamento Europeo que ha conocido un considerable avance desde la creación de la UE por el Tratado de Roma<sup>39</sup>.

El MERCOSUR, al contrario, al optar por la intergubernamentalidad de grado máximo, no ha siquiera establecido un sistema que contemple un Parlamento, sino solamente una Comisión Parlamentaria sin mayores posibilidades de lograr un avance tal y como conocido por la UE. No cabe duda de que según progrese el Cono Sur, se podrá lograr un fortalecimiento de la representatividad ciudadana<sup>40</sup>, pero si se optase por un Parlamento más participativo y realmente dotado de una real vertiente democrática, la CPC, sin duda, podría transformarse en el órgano «portavoz» de la sociedad civil de los países integrantes del MERCOSUR. Como bien resalta BIZZOZERO, al analizar la actividad de los parlamentarios de la región<sup>41</sup>: *«En el momento actual, los parlamentarios partícipes de la Comisión Parlamentaria Conjunta enfrentan dos desafíos, propios de cualquier proceso de integración: el que tiene relación con el desarrollo del órgano (especificidad, atributos y competencias) y el que se refiere a la identificación de identidades políticas que superen el ámbito nacional.... La situación de indefinición de la CPC y su ubicación institucional en el Protocolo de Ouro Preto colaboran para que la 'función política' sea identificada por la opinión pública en el espacio nacional».*

Las características que pueden ser adjudicadas a la CPC resultantes de los análisis realizados, pueden ser descritas de la siguiente manera:

<sup>39</sup> ACCIOLY, E. *Mercosul e União Européia. Estrutura jurídico-institucional*. Ed. Juruá, Juruá, 1996, p. 122.

<sup>40</sup> FOGAÇA, J. *Integração e o Poder Legislativo Regional*. In: *O Mercosul e a Comunidade Européia - Uma abordagem comparativa-*. ALGORTA PLÁ, J. (coord.). Ed. UFRGS, Porto Alegre, 1995, p. 117 y sgs.

<sup>41</sup> BIZZOZERO, L. y GRANDI, J. *Hacia una sociedad civil del MERCOSUR. Viejos y nuevos actores en el tejido subregional*. Rev. Integración y Comercio, año 01, n. 03. BID/INTAL, Buenos Aires, 1997, pp. 40-41.

- 1) Es un órgano no decisorio, considerada como un elemento de soporte al Consejo Mercado Común, al Grupo Mercado Común y a la Comisión de Comercio (todos órganos decisorios);
- 2) Posee competencias difusas, encuadradas en una especie de capacidad propiamente dicha más que competencia, en el sentido técnico-jurídico;
- 3) La naturaleza jurídica es orgánica, intergubernamental y sus disposiciones son tomadas por consenso;
- 4) Prevista por el POP viene a dar un sentido más legítimo y democrático al MERCOSUR, ya que los procesos de integración deben basarse en los ciudadanos y para los ciudadanos;
- 5) Puede emitir disposiciones, que no son de obligatorio cumplimiento para los Estados miembros, lo que dificulta aún más la implantación efectiva de un poder parlamentario mercosureño;
- 6) Es responsable de la adopción de sus normas internas.

Por último, cabe destacar el papel desarrollado por la CPC en la intrincada cuestión de la internalización de las normas mercosureñas a los ordenamientos internos de los signatarios<sup>42</sup>. En tal sentido, se ha propuesto al CMC, a través de la Recomendación MERCOSUR/CPC/Rec. n° 11/03, la celebración de un Acuerdo Interinstitucional tendiente a que, por un lado, el Consejo «asuma el firme compromiso de consultar» a la Comisión Parlamentaria «en aquellas materias que requieran aprobación legislativa para su incorporación a los ordenamientos jurídicos de los Estados Partes» y, por otro, esta última «asuma el firme compromiso de impulsar a través de sus Secciones Nacionales una responsable labor de internalización de la normativa del MERCOSUR, particularmente de aquella cuya adopción por el Consejo del Mercado Común sea el resultado de un consenso con la propia Comisión Parlamentaria Conjunta», lo que resultó en un significativo éxito, al ser firmado el Primer Acuerdo Interinstitucional, en octubre de 2003, entre la CPC y el CMC, en el cual se manifiesta el compromiso de este órgano en consultar a la Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR en aquellas materias que requieran aprobación legislativa para su incorporación a los ordenamientos jurídicos de los Estados Partes.

Asimismo, se encargó al órgano parlamentario mercosureño de «impulsar a través de sus Secciones Nacionales una responsable labor de internalización de la normativa MERCOSUR, particularmente de aquella cuya adopción por el Consejo del Mercado Común sea el resultado de un consenso con la propia Comisión Parlamentaria Conjunta»<sup>43</sup>.

<sup>42</sup> VENTURA, D. y DANIEL PERROTI, A. *El Proceso Legislativo del MERCOSUR*. Fundación Konrad-Adenauer Uruguay, Montevideo, 2004, p. 50. Siguen los autores, afirmando que «en cuanto no es creado el Parlamento del MERCOSUR, el acuerdo interinstitucional entre el Consejo y la Comisión, conocido en los medios académicos como la Enmienda Alonso, puede constituir un valioso laboratorio relativo a la participación de los parlamentarios en el proceso legislativo del MERCOSUR.» p. 63.

<sup>43</sup> MERCOSUR/CPC/Disp. n° 08/2003 y MERCOSUR/IV CMC/DT. n° 15/03.

### 3.3. La representación igualitaria por criterio de proporcionalidad: primeras notas sobre el problema planteado por la desigualdad poblacional de los países miembros

La CPC, como comentado en líneas anteriores, es un órgano consultivo, compuesto por representantes de los Parlamentos nacionales. Hemos identificado las atribuciones, características y especificidades de dicho órgano, con lo cual nos resta analizar el criterio de representación adoptado por el POP. En el art. 23 se establece que la CPC estará compuesta por 64 «mercodiputados», divididos en 16 representantes de cada país miembros, designados por los respectivos Parlamentos internos. El referido Protocolo no detalla como se ha llegado al número exacto de 64 miembros, ni siquiera determina un procedimiento para la formación de la CPC.

Así, nos cabe investigar cómo sería la composición del futuro parlamento del MERCOSUR, caso fuera adoptado el criterio de representación geográfico/poblacional. Debemos advertir que no pretendemos, en este apartado, detallar la estructura del Parlamento, sino que intentaremos presentar algunas soluciones para lograr una institución parlamentaria supranacional y proporcional.

Sin embargo, y a pesar de los avances logrados por el MERCOSUR, se plantea la necesidad de resolver diversos problemas institucionales como la coordinación de un sistema de gobierno y de representación a través del Parlamento del MERCOSUR o la creación de instituciones que decidan sobre los diversos temas prioritarios (como por ejemplo, la coordinación de políticas nacionales). En dicho contexto, la creación de un auténtico poder legislativo, expresado por el establecimiento de un Parlamento, podría colmar las graves lagunas del proceso mercosureño<sup>44</sup>. La principal labor de este Parlamento sería, lógicamente, la fijación de las normas para el «bloque», de obligatorio cumplimiento y aplicación.

Antes de detenernos en las competencias de la citada institución legislativa, se hace imperativo analizar cómo las disparidades geográficas y poblacionales pueden interferir en la composición parlamentaria, debido especialmente al temor «del pequeño al grande», en particular hacia Brasil. La magnitud continental brasileña siempre fue colocada como el principal impedimento para adoptar una representatividad proporcional.

Sin embargo, ¿sería el criterio igualitario la mejor fórmula para la formación de un Parlamento del MERCOSUR? ¿Hay como solucionar el problema planteado por el tamaño y la población de Brasil? Creemos que adoptar un sistema igualitario es tan dañino para la correcta representación de los ciudadanos de los países miembros, como instituir el sistema representativo sin las debidas consideraciones y análisis. Empecemos por examinar cómo la representatividad ciudadana, vía construcción parlamentaria, es esencial para el desarrollo del MERCOSUR. De hecho, la creación de un auténtico Parlamento es condición *sine qua non* para que los ciudadanos puedan,

<sup>44</sup> PEDRO JUCÁ, F. *Parlamento do Mercosul. Alterações necessárias à Constituição Brasileira de 1988*. Ed. LTr, São Paulo, 2002, especialmente pp. 128-129.

realmente, participar en el proceso integrador. Asimismo, debemos destacar los graves problemas enfrentados por los Gobiernos de la región relativos al fortalecimiento de las instituciones democráticas. El perfil de debilidad democrática presentado por los países mercosureños no podrá ser decisivamente solucionado, si no se logra que los ciudadanos se involucren de manera auténtica en la esfera pública<sup>45</sup>.

En definitiva, se trata de reivindicar la necesidad de incorporar una mayor cantidad de ciudadanos para poder satisfacer los intereses de carácter público<sup>46</sup>, creando espacios de interlocución y negociación entre el Estado y la sociedad civil que garanticen que las decisiones de aquél tengan como medida la inserción de los derechos ciudadanos en el orden del día de los gobiernos de la región; y nada más representativo de la sociedad civil que la formación de un Parlamento, que sea fijado bajo un criterio representativo real.

¿Se quedarían plenamente satisfechos los ciudadanos brasileños caso se adoptase un criterio igualitario? ¿Estarían los demás debidamente representados si construyéramos un Parlamento proporcionalmente representado, pero sin los cálculos necesarios para su composición? La cuestión central, si queremos contestar a estas indagaciones, se vincula a tres elementos básicos: la creación del Parlamento, su composición y los poderes que serán ostentados por los miembros de esta institución. La elaboración de un *Anteproyecto de Protocolo constitutivo del Parlamento del MERCOSUR, afianzado por la Disposición MERCOSUR/CPC/Disp. n° 03/2003*<sup>47</sup>, anexo IV, puede ser considerada como la primera aproximación hacia la construcción de una representación parlamentaria para el Cono Sur.

En este documento, se prevé, entre otras medidas, la composición del Parlamento que según el art. 3 se dividirá en tres etapas:

- a) Durante los dos primeros años, contados a partir de la entrada en vigor del presente Protocolo, el Parlamento MERCOSUR estará integrado por 16 (dieci-

<sup>45</sup> En el Consenso de Buenos Aires, firmado por los Presidentes de Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, y de Argentina Nestor Kirchner, en octubre de 2003 se pronunciaron en el sentido de «impulsar decididamente, en el proceso de integración regional, la participación activa de la sociedad civil, fortaleciendo los organismos existentes, así como las iniciativas que puedan contribuir para la complementación, la asociación y el diálogo amplio y plural».

<sup>46</sup> El reconocimiento de una sociedad civil organizada es puesta de manifiesto por WANDERLEY, L. E. W. para quien: «Aún muy lejos del establecimiento de medios supranacionales de elaboración de directrices macroeconómicas, de resolución de controversias, de implementación de derechos, ¿se puede aspirar a la formación de una ‘sociedad civil americana’, o ‘sociedad civil del MERCOSUR’? Sí, como posibilidad aún muy remota y si ellas fueren visualizadas con toda la prudencia debida, requiriendo, para eso, que los inmensos obstáculos de la presente realidad sean removidos y que la voluntad política de gobernantes y grupos organizados sea reevaluada para conseguir crear los medios indispensables para su consecución. No, si prevaleciere las rivalidades y antagonismos intra e interpaíses, y se permanecieren hegemónicos los modelos de sociedad y de organización económica actualmente vigentes». *Mercosul e sociedade civil*. São Paulo Perspectiva, vol. 16, n. 01, ene./mar. 2002, p. 63-73.

<sup>47</sup> El Anteproyecto, aprobado en la XV Reunión Plenaria, celebrada en Santa Fé, Argentina, en 17 de junio de 2003, engloba las dos propuestas hechas por Argentina (Proyecto AR-23), y por Brasil (Proyecto BR-25), ambas con algunas distinciones relacionadas principalmente con el procedimiento de toma de decisiones.

- séis) representantes de cada Estado Parte, designados por los respectivos Congresos nacionales<sup>48</sup>;
- b) Durante los siguientes dos años el Parlamento MERCOSUR estará integrado de igual manera que en la Etapa anterior (16 legisladores por cada Estado parte). Asimismo, se deberá empezar, en esta etapa, los debates necesarios para definir los criterios de representación de cada Estado Parte para la conformación definitiva del Parlamento MERCOSUR. Este criterio debe garantizar que ningún Estado tenga más del 35% del total de los miembros del Parlamento<sup>49</sup>;
- c) Una vez consensuados los criterios de representación, en un plazo no mayor de dos años, se procede a la elección de los miembros del Parlamento MERCOSUR por sufragio universal y directo de los ciudadanos de los Estados parte, aplicándose para dicha elección la legislación nacional correspondiente.

Así, si el anteproyecto fuese aprobado en 2006<sup>50</sup>, como desea la CPC, para entrada en vigor en 2007, la representación proporcional solo estaría vigente a partir de 2011, caso se lograra el acuerdo necesario para la composición por criterio proporcional. En el anteproyecto de Parlamento, se vislumbra la adopción de una fórmula de representatividad al 64-35%, es decir, el umbral máximo de representación/país sería alcanzado con 22,4 miembros máximo para un país, restando 41,66 miembros que divididos para los demás países totalizaría 13,86 miembros/país. ¿Este cálculo representa fielmente los criterios poblacionales y geográficos de los países integrantes del MERCOSUR? Es más, ¿Se podría tener un Parlamento compuesto por apenas 64 miembros? Claro está que con una composición tan reducida, difícilmente el Parlamento

<sup>48</sup> «La representación igualitaria atiende los reclamos de Paraguay y Uruguay, que se resistían a la implementación de un sistema proporcional (por población y PBI, por ejemplo) que licuaría por completo su influencia. Además, se estableció otra garantía adicional: para deliberar deben estar presentes representantes de todas las naciones con un mínimo de seis integrantes de cada nación». GENTILI, R. *Análisis de conjuntura sobre ALCA e Mercosul, n° XII*. Projeto de Análise da Conjuntura Brasileira. Outro Brasil, Lpp, UERJ, Inst. Rosa Luxemburgo, 05 de octubre de 2004, p. 15.

<sup>49</sup> Conforme la propuesta de Brasil, «la composición del Parlamento será proporcional al número de habitantes de cada Estado Parte, de forma que ninguno tenga menos de 16 y más de 35 representantes; (o: en cualquier hipótesis, el número máximo de representantes que caben a cada Estado Parte no podrá ultrapasar la X por ciento del total de miembros del Parlamento)».

<sup>50</sup> «Por último, cabe mencionar la brevedad de los plazos establecidos para la transformación de la actual Comisión Parlamentaria en un Parlamento regional. Si bien, como se señalara en el artículo anterior, la CPC ha ido acompañando el proceso de integración, no ha desplegado aún toda su potencialidad. Por ello sería conveniente otorgar a la misma un plazo mayor de actuación, así como un reforzamiento de sus facultades». PASTORINO, A. M. *Sobre la propuesta de un Parlamento MERCOSUR*. Rev. La Onda Digital, n. 143, Uruguay, 08 a 14 de julio de 2003, disponible en <http://www.uruguay.com/laonda/LaOnda/143/A2.htm>, acceso en octubre de 2004. Asimismo, la Disposición MERCOSUR/CPC/Disp. n°. 07/2003 sobre la Reforma Institucional del MERCOSUR, fija que a partir del segundo semestre de 2003, se iniciaría el análisis y el debate acerca de la creación de un Parlamento del MERCOSUR y las consiguientes modificaciones a incorporar al Protocolo de Ouro Preto, tomando como base los avances logrados al respecto en la XV Reunión Plenaria, además de constituir un Grupo Técnico con fines de asesoramiento a la Comisión Parlamentaria Conjunta, que estará integrado por tres representantes de cada Sección Nacional.

podría ejercer cualquier tipo de presión o influencia sobre el procedimiento de toma de decisiones comunes.

Es innegable que el Anteproyecto de Parlamento para el MERCOSUR constituye un fuerte impulso a la integración y corrobora el sentido democrático demostrado por el Consenso de Buenos Aires. Sin embargo, habría que tomar en consideración algunos puntos:

- 1) La representatividad proporcional es sin duda el elemento más fiable y honesto, si consideramos que los parlamentarios actuarán en nombre de los ciudadanos;
- 2) La formación de un Parlamento con apenas 64 miembros no es suficiente para lograr las medidas necesarias, con eficacia y transparencia, principalmente si consideramos el tamaño general de la población mercosureña;
- 3) En cuanto a las competencias, tendrá el futuro Parlamento las mismísimas atribuciones de la CPC, lo que nos llevar a indagar cuales serían entonces los motivos de crear una institución que no ostentase, al menos parcialmente, un poder decisorio, aunque compartido con las demás instituciones, y que pudiese influir en la toma de decisiones. La asignación de atribuciones también se dividirá en tres etapas.
- 4) La toma de decisiones será por consenso durante la primera etapa, pasando posteriormente a la mayoría simple, y en la última etapa según determine el Reglamento Interno. Para sesionar, será necesaria la presencia de al menos 6 miembros de cada Sección Nacional<sup>51</sup>.

A pesar de las vicisitudes encontradas en el Anteproyecto, es innegable que si se consigue realmente implantar un Parlamento regional, la adopción de medidas políticas de alto nivel será facilitada, como ocurre en Europa con la Eurocámara. De hecho, el desarrollo del Parlamento en la UE, que pasó de órgano consultivo a colegislativo es la prueba más contundente de que podemos hablar de un proyecto inicial que no contemple mayores ambiciones que las diseñadas en las propuestas ya realizadas (tanto argentina como brasileña)<sup>52</sup> desde que, posteriormente, los miembros parlamentarios avancen hacia una auténtica representatividad ciudadana, con plena participación en el proceso de toma de decisiones comunes.

En definitiva, la adopción de un Parlamento mercosureño ciertamente iría colmar los problemas planteados por la ausencia de la participación de la sociedad civil, aunque de manera indirecta, al tiempo que auxiliaría en el proceso de internalización

<sup>51</sup> Mientras el proyecto argentino propugna la mayoría simple, el brasileño fija que las reuniones serán abiertas con al menos la presencia de un quinto los miembros, tomando las decisiones por la mayoría de los miembros presentes.

<sup>52</sup> DREYZIN DE KLOR, A. al comentar los avances instituidos por la Enmienda Alonso, señala que «el tránsito hacia un objetivo tan ambicioso se construye a partir de jerarquizar las funciones que le conciernen al órgano en análisis. Un diagnóstico sobre la situación, condujo a advertir que el mentado reforzamiento requeriría una intervención real y efectiva de la CPC en el proceso decisorio y una profunda toma de conciencia en su funcionamiento institucional». *¿Hacia el Parlamento del MERCOSUR?* RDIM, año 07, n. 06. Ed. La Ley, Buenos Aires, diciembre 2003, p. 84.

de las normas a los órdenes jurídicos internos. El calendario para la implantación de la Mercocámara será debidamente cumplido, si los Gobiernos nacionales<sup>53</sup> consigan concienciarse de que la mejor manera de integrarse es dar prioridad a la inserción de los ciudadanos al proceso de asociación subregional.

#### **4. A MODO DE CONCLUSIÓN: LA IMPORTANCIA DE UN PARLAMENTO SUPRANACIONAL PARA EL MERCOSUR**

En la Declaración de Brasilia<sup>54</sup>, establecida por una disposición de la CPC, se señala que los principios rectores de la reforma institucional pasan, necesariamente, por la creación de una instancia parlamentaria encargada de aportar los valores democráticos que deben imperar en todo sistema de integración, en aras de fomentar una legitimidad política que se traduzca, posteriormente, en una construcción eficiente que garantice la creación de normas comunitarias cuyas principales características se apoyan en un Parlamento regional, elegido directamente por los ciudadanos. En esta Declaración, la CPC, al referirse al aspecto de la composición del Parlamento mercosureño, subraya que la comisión encargada de la reforma debe considerar como principal elemento «la representación de distintos sectores de los gobiernos, de los Parlamentos, del sector privado y de la sociedad civil organizada. El método de trabajo debe ser abierto a contribuciones de todos los interesados, generando un espacio de interacción física y virtual que incentive la participación de la ciudadanía».

Es forzoso admitir la complejidad y la existencia de numerosos obstáculos cuando se trata de analizar y establecer una composición para un Parlamento subregional, ubicado en un proceso con miembros tan dispares, especialmente en términos territoriales y poblaciones, como lo es el MERCOSUR. Sin embargo, no es posible escudarse en temores nacionalistas, bajo el pretexto de que estas diferencias pueden perjudicar a los Estados más pequeños, so pena de paralizar la creación de una institución de extrema importancia para el esquema integracionista del Cono Sur.

La utilización de métodos científicos que permitan llegar a un denominador común debería ser analizada por los creadores del anteproyecto de Parlamento –tanto por Brasil como por Argentina– a modo de establecer una composición numérica que refleje las asimetrías entre los Estados miembros, a través de expresiones estadísticas

---

<sup>53</sup> Uruguay era el principal obstáculo para la creación del Parlamento del MERCOSUR, pues dicho punto no hacía parte de la agenda gubernamental del Presidente Battle. Con la victoria de Tabaré Vázquez, en las elecciones realizadas en noviembre de 2004, esperamos que se produzca un cambio significativo o que la sociedad civil presione para que lo haya, ya que el nuevo Presidente uruguayo contempla en sus propuestas de gobierno el apoyo a la creación de instituciones para llevar al MERCOSUR de un acuerdo comercial a un bloque sustentable políticamente, al estilo del proceso que se dio la Unión Europea, con la instalación, por ejemplo, de un Parlamento regional para el MERCOSUR.

<sup>54</sup> MERCOSUR/CPC/Decl. n° 03/04. DECLARACION DE BRASILIA. *Hacia una reforma global y participativa de las instituciones del MERCOSUR.*



que pudiesen de relieve las variables presentes en la formación de una Cámara de tal dimensión. En general, y acompañando las tendencias integradoras existentes en otros procesos, el Parlamento del MERCOSUR tendría una composición basada en el criterio demográfico, entendido como la expresión del número de habitantes que viven en este territorio<sup>55</sup>.

En concreto, la adopción de una fórmula estadística adecuada traería la seguridad necesaria para que los temores de los más pequeños (como Uruguay, que se pronunció contrario a la creación de un Parlamento), fuesen diluidos, bajo la premisa de que la composición reflejaría, de la manera más fiel posible, los porcentajes de escaños «pertenecientes» a cada país.

En los anteproyectos presentados por la Comisiones brasileña y argentina se ha fijado un umbral de representación máximo por país, llegando al porcentaje de un 35% máximo para el Parlamento, aunque los anteproyectos no expresan claramente la composición numérica máxima que será estipulada para la tercera etapa, según previsto en el art. 3º de las dos propuestas. Resta señalar que entre el proyecto brasileño y el argentino existen algunas distinciones, tales como:

- En la proposición de ley argentina, no hay ninguna referencia explícita a la proporcionalidad del Parlamento, sino bien más una disposición que manifiesta que «El Parlamento MERCOSUR y el Consejo del Mercado Común deben definir los criterios de representación de cada Estado parte para la conformación definitiva del Parlamento MERCOSUR. Este criterio debe garantizar que ningún Estado parte tenga más del 35% del total de los miembros del Parlamento<sup>56</sup>».
- Por otra parte, el anteproyecto brasileño hace mención expresa a que «la composición del Parlamento será proporcional al número de habitantes de cada Estado parte, de manera que ninguno tenga menos de 16 y más de 35 representantes, (o en cualquier hipótesis, el número máximo de representantes concierne a cada Estado no podrá sobrepasar a X por ciento del total de miembros del Parlamento)». Además, se hace hincapié en que serán «los propios parlamentarios los encargados de definir la proporcionalidad y el cuantitativo relacionado con cada Estado miembro durante la primera legislatura<sup>57</sup>».
- En la propuesta argentina se determina que se deberá «definir, además, los criterios de participación de los Estados asociados en calidad de observadores». Mientras que en el proyecto brasileño se estipula que la proporcionalidad será

<sup>55</sup> Para RAIMUNDO, L. «si las elecciones para conformar un Parlamento regional es democratizar a través de la fórmula 'un hombre un voto', en el caso del MERCOSUR no sería lógico asignar representaciones parlamentarias idénticas a Estados con realidades demográficas y económicas tan distintas como Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay. La tradición latinoamericana de representación paritaria por país es sólo aplicable para la gestión internacional y no es compatible con los procesos integracionistas, al menos si se pretende un avance en el sentido de la democratización». *La dimensión política del proceso de integración económica: el aspecto político-institucional del MERCOSUR*. Universitas Iuris, año 01, n. 06. Rosario, Santa Fe, octubre 1995, p. 133.

<sup>56</sup> Art. 3, epígrafe 2.b PROYECTO.AR.01.

<sup>57</sup> Art. 3, epígrafe d PROYECTO.BR.25

revisada siempre que ingrese un nuevo miembro, siendo que en cada legislatura podrá establecerse nuevos criterios de proporcionalidad para la legislatura subsiguiente, según sea fijado por el Reglamento Interno de la Cámara.

A pesar de la importante aportación dada por estos proyectos y que, sin duda, representan una excelente oportunidad para la construcción de un escenario institucional que privilegie la democracia y la participación de los ciudadanos, al crear la posibilidad de votación directa de los «mercoparlamentarios», la escasez de disposiciones respecto a la proporcionalidad en la composición de los escaños nos remite a la ausencia de una propuesta que detalle los contenidos y los criterios para la fijación de los umbrales máximos y mínimos del Parlamento. Si asumimos que el compromiso de crear una Cámara legislativa se basa en la solidaridad, el respeto mutuo y la proporcionalidad, haría falta concretar las medidas necesarias para el establecimiento de esta proporcionalidad, basada en los aspectos internos –geográfico y poblacional– para asegurar la debida representatividad de los ciudadanos mercosureños. Supervalorar o infravalorar la cuestión representaría un grave peligro de no considerar los efectos negativos que un Parlamento igualitario pueda tener sobre la sociedad civil.

En idéntico sentido, la incompatibilidad entre el sistema propuesto y el proceso de toma de decisiones hace que los detractores de un Parlamento subregional puedan utilizar las imperfecciones de las propuestas, como medio para justificar las respectivas posiciones de rechazo a la creación de dicha institución<sup>58</sup>. Claro está que tampoco se puede exigir, en la etapa actual de análisis de los proyectos, que se proponga una fórmula precisa y determinada para la composición del Parlamento pero, sin duda, habría que instituir, investigar y reforzar los parámetros necesarios para lograr una proporcionalidad benéfica para todos los miembros mercosureños.

Volvemos a la pregunta hecha en líneas anteriores, ¿un Parlamento de 64 miembros tendría la suficiente legitimidad para llevar a cabo las reformas institucionales obligatorias y para garantizar una proporcionalidad positiva? ¿Habría un valor numérico exacto que pueda expresar la grandeza de Brasil, del mismo modo que garantice la representatividad de los demás Estados miembros y, por ende, de los ciudadanos? Como ya habíamos comentado, un Parlamento con una composición tan reducida, no podría llegar a un consenso definitivo sobre los temas pendientes que plantea la inte-

---

<sup>58</sup> «El artículo 3 del proyecto de protocolo establece que en una primera etapa el parlamento estará integrado por 16 representantes de cada Estado Parte; esto es, 64 parlamentarios. Si comparamos estas propuestas con lo establecido en el artículo 7 del mismo documento, veremos que se vuelve problemático el cálculo de las mayorías que el literal B de la mencionada cláusula establece, ya que se habla en el mismo de dos tercios de votos conformes para determinadas decisiones. Queda claro que hay una imposibilidad matemática de que una resolución logre 42,66 votos, lo que solamente puede explicarse por un error de copia o una inadvertencia en la fijación del número de integrantes». LACALLE HERRERA, L.A. *Una peligrosa iniciativa*. Rev. Digital Off News para el desarrollo sostenible, Buenos Aires, 21 septiembre 2004, disponible en [http://www.offnews.info/articulos/enparrilla/peligrosa\\_iniciativa.htm](http://www.offnews.info/articulos/enparrilla/peligrosa_iniciativa.htm), acceso en 18 octubre 2004.

gración mercosureña, debido principalmente a que los Estados más pequeños siempre presentarían veto a la hora de conformar un sistema proporcional.

En cuanto a la representación por vía de votación directa, proponemos que el Parlamento pueda ser constituido en dos etapas distintas, tales como:

- \* 1ª etapa: los miembros del Parlamento serían designados por los Parlamentos nacionales, de conformidad con los procedimientos de toma de decisiones existentes en cada país miembro. En el primer mandato habría –siguiendo las propuestas comentadas– 64 parlamentarios, que serían elegidos de manera colegiada entre los propios miembros de los Parlamentos internos, para un mandato máximo de 4 años de duración, media general de los mandatos parlamentarios en los Estados mercosureños;
- \* 2ª etapa: a partir del segundo mandato, el Parlamento sería elegido directamente por los ciudadanos, a través de la composición bipartidaria, tripartidaria, etc., según un criterio proporcional previamente estipulado. En este contexto, la composición del Parlamento subregional estaría determinada por la cuantificación de los aspectos geográficos y poblacionales, con énfasis para este último.

En la UE, tal y como examinamos anteriormente, el sistema de representación proporcional lleva a una formación que considera los aspectos geográficos y demográficos como determinantes para la composición de la Eurocámara. Este esquema numérico no estuvo lejos de suscitar críticas y candentes debates, pero siempre se ha partido del supuesto que es el mejor sistema de representación democrática, además de suponer que los parlamentarios no son representantes de los Estados, sino de una institución comunitaria, lo que refuerza el papel del Parlamento Europeo en la toma de decisiones<sup>59</sup>.

En el caso del MERCOSUR, la elección de un sistema proporcional confluiría en un equilibrio representativo esencial para los anhelos de la población del «bloque». Una composición igualitaria, por el contrario, aumentaría los riesgos de un posible desfase entre la realidad de los hechos, y la norma comunitaria creadora del Parlamento, no reflejando en su contenido la dimensión social que esta creación conlleva. Como bien subraya GAETANO, G., PERÉZ ANTON, R. y CORONEL, A.<sup>60</sup>:

*«El igualitarismo rígido de hoy perjudica a la integración y, en definitiva, se quiebra a favor de los grandes, aunque parezca proteger a los pequeños. Existen, en lugar de él, fórmulas que combinan satisfactoriamente proporcionalidad numérica con mayorías calificadas que impiden el avasallamiento de cualquiera de los Estados socios».*

<sup>59</sup> Además, un Parlamento igualitario o paritario (con los mismos representantes por cada país) entraría en el ámbito de las organizaciones internacionales, bajo la perspectiva de un sistema intergubernamental, como lo es actualmente el MERCOSUR. Como lo que pretendemos con este trabajo es demostrar la necesidad de crear un Parlamento supranacional para la región, nada más lógico que propugnar por un institución de índole supraestatal. Por ello, esta institución deberá buscar y hallar una forma de representación proporcional, en base al número de habitantes de cada país.

<sup>60</sup> CAETANO, G., PERÉZ ANTON, R. y CORONEL, A. *La Dimensión Parlamentaria en la nueva institucionalidad del MERCOSUR: enfoques normativo y decisonal*. In: La Encrucijada Política del MERCOSUR. CLAEH, OPD-OEA, Montevideo, 2003, p. 140.

La composición del Parlamento más que nada deberá revitalizar un proceso de integración que posee carencias fundamentales en materia de representación ciudadana. Se visualiza al Parlamento como la institución, dentro del futuro esquema del MERCOSUR, que brindará la mejor opción para proporcionar una mayor participación de la sociedad civil. La actual organicidad del MERCOSUR está determinada por la característica de ser una entidad intergubernamental que adopta sus decisiones por consenso<sup>61</sup>. Esta circunstancia privilegia la participación de los integrantes de los Poderes Ejecutivos de los Estados miembros, dejando al margen la participación de la sociedad civil y debilitando, por tanto, la democratización del proceso asociativo del Cono Sur.

Una composición que realmente represente a los ciudadanos deberá tomar en cuenta las características de los Estados miembros, en cuanto al área geográfica y al número de habitantes, creando un ámbito parlamentario que exprese las condiciones internas de los Estados y estipulando un referencial democrático equilibrado para la subregión. La búsqueda de criterios que realcen los principios expuestos en el TA confirmaría los verdaderos sentimientos de los participantes hacia la convergencia del mercado común.

Todavía no se han llevado a cabo grandes esfuerzos hacia la concreción de un proyecto de norma que prevea la creación de una Cámara Legislativa para el MERCOSUR. Dada la importancia del tema, entendemos que la sencilla formulación de intenciones propagadas por los Gobiernos mercosureños no es suficiente para que la idea de un Parlamento común se pueda concretar en una realidad a corto plazo; para lograr esta finalidad, habría que establecer plazos definitivos para que las propuestas fuesen analizadas y, posteriormente, puestas en marcha<sup>62</sup>. El reconocimiento hecho por los Estados miembros de que un Parlamento es una institución esencial para el desarrollo del proyecto integracionista no fija, *per se*, las condiciones que deben figurar en la constitución de esta institución.

En definitiva, y aunque la composición proporcional pueda ser implantada a partir del segundo mandato legislativo, la creación de una Cámara para el MERCOSUR es un debate que no puede ser postergado de manera infinita. Asimismo, habría que poner en discusión las propuestas con todos los sectores representativos de la sociedad civil, favoreciendo una participación ciudadana en la conformación del Parlamento. La excesiva dilación de los plazos para la creación de la instancia parlamentaria su-

<sup>61</sup> «La vertiente del institucionalismo intergubernamental procura preservar a los gobiernos como actores protagónicos exclusivos de un sistema decisorio que opera por consenso, alcanzado por la negociación de un mínimo denominador común y una expansión controlada de la agencia oficial del MERCOSUR». PAGANI, A. *Negociación y legalidad en la estructura institucional del MERCOSUR. El sistema de solución de controversias comerciales*. Rev. de la Facultad de Ciencias Empresariales, año 02, n. 03, Universidad Católica de Uruguay, Montevideo, octubre 2004, p. 26.

<sup>62</sup> La decisión MERCOSUR/CMC/Dec. n° 49/04, adoptada en la XXVII Reunión del Consejo del Mercado Común, realizada en Ouro Preto, en 17 de diciembre de 2004, en el art. 2, establece un plazo para la instalación del Parlamento mercosureño, que deberá instalarse antes del 31 de diciembre de 2006. No obstante, no se conoce, aún, una posición definitiva sobre los proyectos presentados.

pondría la consecuente inestabilidad institucional del Cono Sur, ya tan debilitado y desacreditado. Además, la formación proporcional puede ser correctamente establecida, a partir de supuestos geográficos y poblacionales que determinen a su vez los umbrales mínimos y máximos, junto con la composición numérica necesaria para el buen funcionamiento del Parlamento. Cabe resaltar que en un proceso de integración las medidas no deben ser vistas como contrapuestas a los intereses nacionales, sino que se vinculan a los intereses de la comunidad de Estados que conformen este proceso. Así, un Parlamento proporcional más que provocar recelos de los Estados más pequeños, debería ser la oportunidad ideal para conciliar los intereses de los miembros hacia una posición común<sup>63</sup>.

---

<sup>63</sup> Como bien manifiesta DRAIBE, S. M. «el proceso exige un fuerte aprendizaje institucional –de nuevas capacidades y de instituciones innovadoras– que habiliten a sus ‘policy-makers’ a operar con competencia en el diseño de arreglos institucionales adecuados a la buena gestión internacional sin distanciarse del reconocimiento y respeto a las diferencias nacionales. Finalmente, no será demasiado insistir en la tesis de que la nueva institucionalidad exigida por el proceso de integración debe ser capaz, sobre todo, de combinar lo nacional y lo supranacional, la internacionalización y el multiculturalismo.» *MERCOSUR: la temática social de la integración desde la perspectiva institucional*. CEFIR, Montevideo, 1997-1998, p. 07. (mimeo).



