

# El Parlamento MERCOSUR y su contribución al proceso de integración

*por Lic. María Alejandra Racovschik*

## Introducción

Desde el punto de vista institucional, el MERCOSUR presenta una clara y definida configuración intergubernamental<sup>1</sup> con preponderancia de los poderes ejecutivos por sobre los legislativos y judiciales. Esto ha sido así desde el principio y si bien los tratados fundacionales, Asunción (1991) y Ouro Preto (1994) no lo señalan expresamente, ello se ve reflejado en varios de sus artículos dedicados a la estructura orgánica y mecanismos institucionales del bloque (toma de decisiones, internalización de la norma MERCOSUR por parte de los Estados miembro, etc.).

Sin embargo, el propio Protocolo de Ouro Preto (POP) señala la posibilidad de crear órganos en caso de ser necesario para la consecución de los objetivos del proceso de integración.

Sin lugar a dudas, a lo largo de su historia, el MERCOSUR ha experimentado un notable crecimiento en cuanto a los desafíos planteados, muchos de los cuales se han ido presentando como consecuencia de la propia dinámica del proceso.

Uno de ellos, la conformación de un Mercado Común, fijado incluso desde el primer momento en que el MERCOSUR viera la luz, requiere decididamente de la incorporación de un elemento crucial si se quiere pensar en un proyecto sustentable a largo plazo: la representación ciudadana. Los Estados creyeron que una buena forma de cumplir con este objetivo era ampliar la dimensión parlamentaria (hasta ese momento representada por la Comisión Parlamentaria Conjunta) del MERCOSUR creando un Parlamento capaz de contribuir a la calidad democrática del bloque y a la vez actuar como órgano principal de representación ciudadana en este espacio regional.

Fue así como en el 2005, después de un prolongado debate, se aprobó el Protocolo que daría nacimiento al Parlamento del MERCOSUR, el cual comenzó sus funciones en mayo de 2007 y se

---

<sup>1</sup> Según Gustavo Jorge González, presenta los siguientes elementos: a) los integrantes de los órganos de integración como funcionarios son representantes directos de cada uno de los Estados miembro; b) las decisiones adoptadas responden a las instrucciones que aquéllos reciben de los gobiernos nacionales; c) su apartamiento genera responsabilidad al funcionario según lo prescripto en el Derecho Internacional; d) las normativas dictadas por los órganos del esquema deben ser introducidas a cada ordenamiento interno según su propio derecho local y e) los mecanismos de toma de decisión oscilan entre la unanimidad, consenso o mayoría calificada. GONZÁLEZ, Gustavo Jorge. "La institucionalidad en el MERCOSUR. Intergubernamentalismo versus Supranacionalismo", en Informe Integrar N° 46. Instituto de Integración Latinoamericana de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de La Plata. Diciembre 2007.

prevé que para el 2010, hombres y mujeres de los cuatro países estén eligiendo a aquellos que los representarán en dicho espacio.

El presente trabajo pretende analizar las principales características del Parlamento MERCOSUR: su composición, sus funciones, atribuciones, su importancia como espacio de representación ciudadana y fundamentalmente, qué se espera de este nuevo órgano en relación al futuro del proceso de integración.

También se estudiarán los antecedentes del Parlamento: la Comisión Parlamentaria Conjunta y el Parlamento Europeo, teniendo en cuenta la contribución para su formación en el caso del primero y como modelo más desarrollado en el caso del segundo.

### ➤ El rol de la Comisión Parlamentaria Conjunta

El POP dispone en su artículo 22 que la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC) es el órgano representativo de los parlamentos de los Estados Parte en el ámbito del MERCOSUR y aunque el Tratado de Asunción (TA) ya había dispuesto su creación, no será hasta este momento, ya en un marco de mayor institucionalidad, que se define su rol en la estructura orgánica del bloque.

Inicialmente, la CPC tendría como misión "acelerar los procedimientos internos correspondientes en los Estados Parte para la pronta entrada en vigor de las normas emanadas de los órganos del MERCOSUR". Así mismo, debía coadyuvar "en la armonización de legislaciones" (Artículo 25 del POP). Pero en la práctica, estas funciones nunca fueron ejercidas plenamente, de hecho, en la actualidad el mecanismo de internalización de la norma MERCOSUR (dispuesto en el artículo 40 del POP) presenta serias dificultades para hacerse efectivo.

Respecto a sus competencias, la CPC, de acuerdo a lo que establece el artículo 26 del POP, se vería limitada a remitir recomendaciones al Consejo Mercado Común (CMC) por intermedio del Grupo Mercado Común (GMC), descartándose toda posibilidad de ejercer funciones legislativas.

En su Reglamento Interno, queda establecida la conformación de las Secciones Nacionales en cada uno de los Estados como forma de agrupar a los parlamentarios. En cuanto a sus integrantes, serían 16 legisladores por cada país (8 diputados y 8 senadores) designados por los respectivos parlamentos nacionales según sus procedimientos internos. El reglamento también adopta la regla del consenso para la toma de decisiones. Esta debería darse en las delegaciones de todos los Estados Parte y se expresarían por el voto mayoritario de sus integrantes.

Pero volviendo a las funciones y competencias de la CPC, éstas se verían ampliadas (respecto a las señaladas en el TA) en función de lo establecido en el POP. Entre esas nuevas competencias (a las cuales se hace referencia en su Reglamento Interno) se contaban:

- Acompañar la marcha del proceso de integración regional expresado en la formación del Mercado Común del Sur e informar a los Congresos nacionales a ese respecto;
- **Desarrollar las acciones necesarias para facilitar la futura instalación del Parlamento del MERCOSUR;**
- Solicitar a los órganos institucionales del MERCOSUR informaciones respecto a la evolución del proceso de integración;
- Constituir subcomisiones para el análisis de los temas relacionados con el proceso de integración;
- 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;
- Elaborar política legislativa de integración y realizar los estudios necesarios tendientes a la armonización de las legislaciones de los Estados parte;
- Aprobar los proyectos correspondientes y otras normas de derecho comunitario que serán remitidos a la consideración de los parlamentos nacionales<sup>2</sup>, entre otras.

Pero más allá del esfuerzo que la CPC mostrara en el desarrollo de la dimensión parlamentaria en el MERCOSUR, lo cierto es que la misma no ha logrado cumplir un papel destacado en el proceso de integración. Tal como lo señalara Mariana Vázquez, hay en este proceso una tensión entre el incremento cuantitativo y cualitativo de la labor de la comisión y los límites que a su accionar han impuesto los tratados. El POP le ha dado un lugar más importante, en comparación con el TA, pero éste continúa siendo consultivo, deliberativo y de formulación de propuestas, sin poder de creación legislativa.<sup>3</sup>

Esta tensión también se veía reflejada en la relación entre la CPC y los órganos superiores del MERCOSUR (CMC, GMC, Comisión de Comercio) en la medida que aquélla incrementara su participación –no así sus funciones y atribuciones– en diversos temas, fundamentalmente de índole política.

Otro de los debates que se presentó hacia finales de la década del 90 fue aquel surgido en torno a la falta de representación ciudadana en el MERCOSUR. El proceso se había tornado excesivamente ejecutivista, es decir, cada paso que se daba respondía a un nuevo arreglo entre los gobiernos, excluyendo cualquier intervención proveniente de otros sectores, ya sean políticos o sociales (de allí su corte netamente intergubernamental). Si bien en los primeros años de vida del bloque esto no había

---

<sup>2</sup> VÁZQUEZ, Mariana. "De la Asamblea Parlamentaria de la CECA al Parlamento del Mercosur. Un estudio comparativo sobre la representación política en los procesos de integración regional", en Revista Agenda Internacional N° 2, Año 1. Sep.-Oct.-Nov. 2004.

<sup>3</sup> Vázquez, Mariana. Op.Cit.

significado un problema, a medida que se avanzaba sobre cuestiones más complejas, los diversos sectores de la sociedad reclamaban algún tipo de representación en el MERCOSUR.

Hasta ese momento, el espacio de representación social (o al menos de algunos sectores de la sociedad) lo ocupaba el Foro Consultivo Económico y Social (FCES). De acuerdo al POP (artículo 28), el FCES es el órgano de representación de los sectores económicos y sociales. En consecuencia, los sectores con mayor presencia son el empresariado y el sindical. Los representantes de otros sectores participan del llamado Tercer Sector o sectores diversos. Aun así, el MERCOSUR seguía careciendo de un órgano capaz de representar a la ciudadanía a nivel regional, lo cual se traduciría en un déficit democrático agravado por otras deficiencias institucionales del bloque. Por otra parte, cabe aclarar que el FCES tampoco tiene poder de decisión, limitándose sus funciones al ámbito consultivo.

El cambio vendría en el año 2000 cuando aparece más claramente la voluntad de los parlamentarios de los cuatro Estados de avanzar en la creación de un Parlamento del MERCOSUR.

➤ El Parlamento Europeo: aprendiendo de otras experiencias

El Parlamento Europeo tiene su origen en las Asambleas de la CECA, la Asamblea de la CEE y la Asamblea de la CEEA (Euratom), unificados en el Acuerdo relativo a los órganos comunes de las Comunidades Europeas de 1957 (Primer Tratado de Fusión) en una única Asamblea.

Comienza a funcionar un año después (1958) y hasta 1979 representaba a los Parlamentos de los Estados miembros.

En ese año, y luego de numerosas iniciativas, la elección por sufragio universal directo de los diputados del Parlamento Europeo (PE) llevado a cabo por los ciudadanos de los Estados miembros, se hizo realidad. Por esta razón, se considera al PE como la única instancia de representación popular.

Cabe destacar que el PE reviste el carácter **supranacional**, el cual se ve claramente reflejado a través de sus funciones. En tal sentido, el PE sustenta los siguientes poderes:

- a) El PE sólo ejerce funciones de control frente a la Comisión. Este control consiste fundamentalmente en que la Comisión debe responder a las preguntas del PE, presentar un informe sobre la actividad de la UE, etc.
- b) Por otro lado, la posición del PE en el procedimiento presupuestario es muy fuerte. Así, el PE tiene la "última palabra" en los denominados "gastos no obligatorios" de la CE. De todas formas, comparte con el Consejo de Ministros la aprobación del presupuesto.

- c) La función decisoria del PE se ha visto notablemente reforzada con la introducción de dos nuevos procedimientos legislativos:
- El procedimiento de cooperación o consulta
  - El procedimiento de co-decisión, a través del cual no sólo puede formular enmiendas a los actos jurídicos comunitarios, sino que, en el marco de la co-decisión, el PE interviene en el proceso legislativo en situación de igualdad con el Consejo. Existe un tercer procedimiento:
  - Procedimiento de Dictámen conforme, sin el cual no sería posible poner en marcha la política.

Con respecto a las últimas extensiones en las atribuciones del PE, podemos señalar que “el Tratado de Maastricht mejora la posición del PE en la arquitectura institucional comunitaria: extiende los procedimientos de consulta y de dictámenes conforme a nuevos campos y establece el procedimiento de co-decisión otorgando además al PE el derecho de iniciativa y el derecho de aprobar el nombramiento del presidente de la Comisión y de sus miembros”.

Así mismo, en el intento de “democratizar la UE en construcción, el Tratado de Maastricht da al PE las atribuciones de nombrar a un Defensor del Pueblo, de presentar recursos ante el T.J.E. y de reunirse en los Parlamentos nacionales en Conferencia de Parlamentos para dar conjuntamente con ellos sus dictámenes sobre las grandes orientaciones europeas”.<sup>4</sup>

Finalmente, tanto en el Tratado de Amsterdam (1997) como en el Tratado de Niza (2003) se han extendido algunas de estas competencias correspondientes al PE.

Como se puede observar, el PE no nace con las atribuciones que se le conoce hoy en día. Por el contrario, se trató de un proceso en el cual ha ido adquiriendo mayores competencias y por ende, un rol más destacado en el proceso de integración. Mediante el procedimiento de co-decisión, el cual comparte con el Consejo de Ministros, ha logrado participar del proceso legislativo, lo cual representa un cambio cualitativo de gran embargadura para la UE.

Por otra parte, la introducción del sufragio universal (la elección de los parlamentarios por parte de los ciudadanos) introduce el elemento de representación ciudadana en la UE.

En el caso del Parlamento MERCOSUR, las expectativas son muy altas respecto a los resultados que se puedan alcanzar. El proceso para su consolidación, al igual que el PE, será gradual, incluyendo los plazos estipulados hasta llegar a la elección de los parlamentarios por sufragio universal.

Respecto a sus atribuciones, es evidente que al PE le ha tomado un largo tiempo (más de cuarenta años) ocupar los espacios que

---

<sup>4</sup> Vázquez, Mariana. Op.Cit.

ocupa en la actualidad, y su importancia en la construcción de la Unión Europea, es para tener en cuenta.

Si bien no es de esperar que el Parlamento MERCOSUR repita la suerte del PE, el papel que este nuevo órgano cumpla en el proceso de integración, dependerá en gran medida del lugar que le sea asignado por los Estados en función de las atribuciones que ya le han sido otorgadas por el Protocolo constitutivo, más que del tiempo transcurrido.

Por otra parte, será vital la participación ciudadana, en tanto que su mayor o menor involucramiento determinará en cierta forma, el fortalecimiento del Parlamento dentro de la estructura institucional del MERCOSUR.

A continuación analizaremos las principales características del Parlamento MERCOSUR y la importancia de contar con un órgano de representación ciudadana en el bloque.

#### ➤ El Parlamento MERCOSUR y su proceso de institucionalización

Como ya fue señalado, el Reglamento Interno de la CPC contaba entre sus funciones el desarrollo de aquellas acciones necesarias para facilitar la instalación del Parlamento MERCOSUR (PM), para lo cual habría de conformarse un Grupo Técnico de Alto Nivel (GTAN) para que la asistiese en la redacción del anteproyecto del Protocolo.

El GTAN fue integrado por técnicos de las Secciones Nacionales de la CPC y por expertos de otros órganos del MERCOSUR (Secretaría del MERCOSUR, Comisión de Representantes Permanentes), quienes lograron avanzar rápidamente en la redacción del texto.

Pero veamos cómo se llega a esta instancia.

A través de la disposición 10/00 del año 2000, la CPC aprueba la Agenda para la Institucionalización del PM. Esta agenda estaría dividida en tres etapas. A saber: una primera etapa, voluntad política; una segunda etapa, mecanismos de transición; y una tercera y última etapa, el marco político y legal, en la cual se contempla la modificación del POP y la creación institucional del Parlamento MERCOSUR (PM).

Al reconocerse que "el crecimiento debe darse en un marco de participación, democracia, y seguridad jurídica" para lo cual " es prioritario brindar participación a los parlamentos, por naturaleza órganos próximos a los diversos sectores sociales y más representativos del sentir de los pueblos" (Disposición 10/00-CPC) se produciría un punto de inflexión en el proceso de integración.

En el año 2003, el CMC aprueba el Programa de Trabajo del MERCOSUR 2004-2006 en el que se incluye un ítem dedicado al MERCOSUR institucional en el cual se señala la voluntad de "considerar en el año 2004, la propuesta que elabore la CPC relativa

al establecimiento del Parlamento MERCOSUR" (Anexo 3, punto 3.1, MERCOSUR institucional, del Programa de Trabajo 2004-2006). Ello representa un gran paso si se tiene en cuenta que el CMC es el órgano superior del MERCOSUR ya que es una forma de reconocer la importancia que reviste la dimensión parlamentaria en el proceso de integración, al tiempo que se decide, finalmente, incluir el tema institucional en el Programa de Trabajo.

El paso decisivo sería dado de diciembre de 2004, cuando el CMC aprueba la Decisión 49/04 en la cual se considera la importancia de la participación de los parlamentos de los Estados Parte en la profundización del proceso de integración, los trabajos de la CPC y su valiosa contribución para el MERCOSUR, los avances del proceso de integración y las nuevas demandas institucionales por ellos generados y que la plena realización de los objetivos de la integración depende de alguna manera del perfeccionamiento institucional del MERCOSUR.

En consecuencia se decidió:

- Dar continuidad a la creación del PM;
- Invertir a la CPC la calidad de comisión preparatoria para realizar todas las acciones que sean necesarias para la instalación del PM;
- El PM integrará la estructura institucional del MERCOSUR;
- Fijar como fecha tope para su instalación el 31 de diciembre de 2006.

De esta manera, llegamos a la creación del GTAN, encargado de redactar el anteproyecto constitutivo del PM. De acuerdo a la instrucción que recibió de la CPC, el GTAN debía concentrarse en los siguientes puntos:

- ✓ Competencias y atribuciones;
- ✓ Proporcionalidad y número de parlamentarios;
- ✓ Forma de elección de los parlamentarios;
- ✓ Mecanismo de toma de decisiones;
- ✓ Duración del mandato de los parlamentarios.

Por otra parte, las reuniones del GTAN fueron monitoreadas por los parlamentarios nacionales, quienes desde un principio se mostraron favorables a la creación del PM.

En noviembre del 2005, la CPC presentó al CMC el proyecto de protocolo. Finalmente en diciembre de ese año el Consejo aprobaría la firma del Protocolo Constitutivo del PM a través de la decisión 23/05.

➤ Principales características del Parlamento Mercosur

El PM entró en funcionamiento el pasado 7 de mayo, día en el cual se celebró la sesión inaugural en el Palacio Legislativo de Uruguay.

A continuación, veremos todo lo que hay que saber sobre este nuevo órgano del MERCOSUR.

a) Características del Parlamento<sup>5</sup>

- Es el órgano de representación de los ciudadanos del MERCOSUR, por ende no representa a los Estados sino a sus pueblos en materias de su competencia.
- Es un órgano unicameral.
- Es un órgano permanente cuya sede será la ciudad de Montevideo.
- Sus sesiones serán públicas.
- Sistema de toma de decisiones por mayorías según lo establezca el Protocolo y el Reglamento Interno. No se aplica fórmula del consenso (como ocurre en los órganos decisorios del bloque).
- Sus funcionarios serán elegidos por concurso público.

b) Respecto a su composición

*En la primera etapa de transición (2007-2010).*

La composición será paritaria, 18 legisladores (9 diputados y 9 senadores) por cada uno de los Estados Parte, los cuales son nombrados por el Congreso de cada país. En total el PM cuenta con 72 miembros los cuales tienen voz y voto.

En el caso de Venezuela, al no haber sido ratificada aun como miembro pleno del bloque, sus legisladores cuentan con voz pero no con voto y se trata de 9 miembros y no de 18 como el resto de los Estados.

*En la segunda etapa de transición (2011-2014).*

Se tratará de un sistema representativo proporcional atenuado. Ninguna delegación por sí sola o asociada a otra podrá tener mayoría automática.

Antes de concluir la primera etapa de transición se espera que los Estados Parte convoquen a elecciones especiales de legisladores con la finalidad de que iniciada la segunda etapa los miembros del PM sean elegidos por los ciudadanos a través de **sufragio directo, universal y secreto**.

Ya en el 2014 la composición pasará a ser la siguiente: Brasil, 36 miembros; Argentina, 32 miembros; Paraguay y Uruguay, 18 miembros cada uno.

---

<sup>5</sup> CASAL, Oscar. "El camino hacia el Parlamento del MERCOSUR". Fundación Friedrich Ebert Stiftung. Año 2006.

### c) Funciones y atribuciones

El PM tendrá las siguientes competencias:

- ❖ De control: podrá solicitar informes a los órganos del MERCOSUR sobre cuestiones vinculadas al proceso de integración.
- ❖ De recomendación: podrá emitir declaraciones, recomendaciones, e informes sobre cuestiones referentes al proceso de integración.
- ❖ De consulta: el PM será consultado sobre todos los proyectos de normas del MERCOSUR que requieren aprobación legislativa en los Estados Parte.

Respecto a sus funciones el PM tendrá como misión:

- ❖ Fortalecer la cooperación interparlamentaria.
- ❖ Agilizar la incorporación, en los ordenamientos jurídicos internos, de las normas MERCOSUR.
- ❖ Contribuir a una adecuada representación de los intereses de los ciudadanos de los Estados Parte.
- ❖ Fortalecer el compromiso democrático del MERCOSUR.

Para garantizar la presencia y participación ciudadana el PM establece determinados mecanismos que le permiten recibir, examinar y canalizar peticiones de particulares; organizar reuniones públicas con entidades de la sociedad civil y los sectores productivos y realizar reuniones semestrales con el Foro Consultivo Económico y Social.<sup>6</sup>

También es importante destacar que el Protocolo no otorga poderes legislativos al PM, en consecuencia no producirá derecho supranacional, es decir, de vigencia inmediata en los Estados.

En este sentido, tampoco hay innovaciones en lo que respecta a las capacidades decisorias, reservándose a los mismos tres órganos (CMC, GMC, Comisión de Comercio) estas atribuciones.

#### ➤ Reflexión final

El PM se convertirá en el principal órgano de representación ciudadana en el ámbito regional, y como tal, se espera que actúe como la voz de los pueblos en el ámbito del MERCOSUR. Se trata de la posibilidad de cambiar la visión que hasta el momento se tenía del mismo como un mero acuerdo comercial en el que sólo intervienen los ejecutivos de los Estados. En este sentido, el PM incorpora a la ciudadanía en el proceso de integración regional.

---

<sup>6</sup> CASAL, Oscar. Op.Cit.

Como vimos en el caso europeo, el actual Parlamento fue el resultado de un largo proceso en el que paulatinamente fue adquiriendo más y mayores competencias. Este órgano, ha sido muy importante en la construcción de la Unión Europea, y aunque no siempre las comparaciones resultan pertinentes, en este caso creemos que es de gran utilidad conocer otra experiencia que ha alcanzado buenos resultados y quizás aprender de ellos, aunque siguiendo nuestro propio camino.

En este sentido, reconocemos también la importancia de la labor que la CPC ha cumplido en la instalación del PM. Ello es sin dudas una muestra de la madurez institucional del bloque y marca también un paso hacia adelante en el proceso de integración.

Volvemos a destacar la oportunidad que el PM supone para que finalmente la ciudadanía asuma un rol participante en un proceso en el que hasta ahora, había tenido una función casi marginal. Hoy se espera que el PM contribuya a estimular el interés de los sectores sociales y no sólo durante la elección de los parlamentarios sino también en lo que hace a una interacción permanente con aquellos.

De esta manera, se espera contribuir a la reducción de lo que se ha dado en llamar el déficit democrático del MERCOSUR.

### **Bibliografía y fuentes consultadas**

- CAETANO, Gerardo. "Los retos de una nueva institucionalidad para el MERCOSUR". Fundación Friedrich Ebert Stiftung. Diciembre 2004.
- CAETANO, Gerardo; PERINA, Rubén (editores). "La encrucijada política del Mercosur. Parlamento y nueva institucionalidad". CLAEH-UPD/OEA. Uruguay, 2003.
- CASAL, Oscar. "El camino hacia el Parlamento del MERCOSUR". Fundación Friedrich Ebert Stiftung. Año 2006.
- MORATA, Francesc. "La Unión Europea. Procesos, actores y políticas". Ariel Ciencia Política. Barcelona, 1998.
- VÁZQUEZ, Mariana. "De la Asamblea Parlamentaria de la CECA al Parlamento del Mercosur. Un estudio comparativo sobre la representación política en los procesos de integración regional", en Revista Agenda Internacional N° 2, Año 1. Sep.-Oct.-Nov. 2004.
- Tratado de Asunción (1991)
- Protocolo de Ouro Preto (1994)
- Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR
- Boletín "Somos MERCOSUR" (varios) [www.somosmercosur.org](http://www.somosmercosur.org)
- Boletín del Consejo Consultivo de la Sociedad Civil (varios) [www.mrecic.gov.ar/ccsc](http://www.mrecic.gov.ar/ccsc)
- Revista "MERCOSUR abc" (varias) [www.mercosurabc.com.ar](http://www.mercosurabc.com.ar)
- Página oficial del MERCOSUR: [www.mercosur.int](http://www.mercosur.int)