

ARTÍCULOS

Dos años de funcionamiento del Parlamento del MERCOSUR: una evaluación preliminar

María Victoria Álvarez Macías*

RESUMEN

El Parlamento del MERCOSUR es el órgano parlamentario del bloque, cuyos miembros serán elegidos a través de elecciones directas a partir de 2011. A más de dos años de su entrada en funcionamiento, nos proponemos examinar el desempeño del Parlamento del MERCOSUR según las funciones tradicionales de los parlamentos (representativa, de legitimación, legislativa y de control), para luego estudiar la labor del mismo hasta la actualidad, considerando los principales actos jurídicos aprobados. Además, establecemos ciertas precisiones acerca de las elecciones directas y la cuestión de la composición definitiva del parlamento según un “criterio de representación ciudadana”. Incluimos, además, algunas consideraciones acerca de los efectos que la instalación de un Parlamento elegido por sufragio universal puede ejercer en la cuestión del “déficit democrático” del bloque.

* Licenciada en Relaciones Internacionales (UNR). Magíster en Integración y Cooperación Internacional (UNR y Katholieke Universiteit Leuven, Bélgica). Especialista en Economía y Derecho de la Unión Europea (Université de Paris I - Panthéon Sorbonne, Francia). E-mail: mvalvarez@fcpolit.unr.edu.ar

Palabras clave: MERCOSUR – Parlamento del MERCOSUR – funciones parlamentarias - elecciones directas – representación – legitimación – déficit democrático.

Two years of the MERCOSUR Parliament: a preliminary assessment

ABSTRACT

The MERCOSUR Parliament has been established as the parliamentary body of the regional bloc. Their members will be directly elected after 2011. Two years after the Parliament has begun its work, we scrutinize its performance as a parliament with representation, legitimation, control and legislative powers. We analyse the parliamentary labour through the study of the acts adopted so far. This paper also examines the prospects of direct elections and the definite composition of the Parliament according to a principle of “citizen representation”. Finally, we move beyond the specification of formal dimensions of the MERCOSUR Parliament to highlight the role of a directly elected legislature in relation to the question of the democratic deficit of the bloc.

Key words: MERCOSUR – MERCOSUR Parliament – direct elections – representation – legitimacy – democratic deficit.





Introducción

En los últimos años, la integración en América Latina ha visto aflorar órganos parlamentarios regionales. El Mercado Común del Sur (MERCOSUR) no ha estado ajeno a estas tendencias: hace algo más de dos años, el 7 de mayo de 2007, entraba en pleno funcionamiento el Parlamento del MERCOSUR (PM), en reemplazo de su antecesora, la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC).

Al presente, la elección de los parlamentarios regionales es indirecta, al ser designados por los respectivos congresos nacionales. Sin embargo, la nota novedosa es que el Parlamento deberá estar conformado, a partir de 2011, por legisladores elegidos por los ciudadanos a través de sufragio universal directo y secreto, convirtiéndose en la única

institución del bloque que contará con una representación democrática directa.

La representación política de los ciudadanos pertenecientes a un bloque de países en una única instancia parlamentaria regional suscita diversos interrogantes que no deberían limitarse a su eficacia, sino que convendría asimismo que consideraran su legitimidad y “calidad” democrática (SANAHUJA, 2006:86).

Un trabajo que dé cuenta en profundidad de estas cuestiones excede con creces nuestros propósitos. En cambio, este documento tiene pretensiones modestas, al concebirse como un aporte de tipo exploratorio respecto al Parlamento del MERCOSUR.

De esta manera, nos proponemos considerar el desempeño del Parlamento del MERCOSUR ciñéndonos a las principales funciones tradicionales de los parlamentos –representativa, de legitimación, legislativa y de control. Este análisis, en un esquema institucional como el del MERCOSUR, que concentra toda la capacidad de decisión en los órganos intergubernamentales, nos remite a la noción de déficit democrático en el funcionamiento del proceso de integración (GENEYRO, 2003:189), tema que abordaremos en forma somera en la última sección.

Dadas las pretensiones modestas de este trabajo, las funciones de representación y legitimación serán abordadas desde un punto de vista jurídico-formal, considerando la perspectiva de elecciones directas para 2011, y el criterio de “representación ciudadana” a utilizarse para precisar la



composición definitiva del Parlamento. Ello implica que relegamos problemas más vastos y generales como la representación política o las diversas formas de participación del *demos* en procesos de integración regional para futuros trabajos.

Por su parte, las funciones legislativas y de control se evaluarán, por un lado, en virtud de lo estipulado por los instrumentos jurídicos correspondientes y, por otro, a través de la labor efectivamente realizada por el órgano parlamentario hasta la fecha.¹

actualidad, a través de los principales actos jurídicos aprobados. A continuación, establecemos ciertas precisiones vinculadas a las elecciones directas, y analizamos la cuestión de la composición definitiva del Parlamento a través de un “criterio de representación ciudadana”. Finalmente, incluimos algunas consideraciones acerca de los efectos que la instalación del Parlamento puede ejercer en la cuestión del “déficit democrático” del bloque a modo de reflexiones finales.

Primera parte. Las funciones legislativas y de control del Parlamento

La polivalencia funcional de un parlamento se manifiesta particularmente a través de cuatro competencias principales: legislativa, de control -y presupuestarias-, representativa, y de legitimación (VÁZQUEZ, 2002:149).

La existencia de un parlamento podría conllevar ventajas a un proceso de integración por su contribución a la **función legislativa**. Este es un ámbito de especulaciones ambiguas en el caso del Parlamento del MERCOSUR, ya que ha habido avances respecto a la CPC, antecesora del Parlamento, pero el Parlamento regional aún está lejos de constituirse en el “brazo legislativo” del bloque, como veremos a continuación.

Las competencias del Parlamento en este ámbito incluyen, por un lado, poder “emitir *declaraciones, recomendaciones e informes* sobre cuestiones vinculadas al desarrollo del



Hemos organizado la presentación de la siguiente manera. La primera sección analiza las atribuciones del Parlamento regional, para luego considerar la labor del mismo hasta la

¹ El período de análisis cubre desde mayo de 2007 hasta principios de septiembre de 2009.



proceso de integración”², es decir, actos no vinculantes, caracterizados por la carencia de obligatoriedad.

Por otro lado, además, el PM puede “proponer *proyectos de normas MERCOSUR* al Consejo Mercado Común, el que deberá informar semestralmente sobre su tratamiento”³ y puede “elaborar *estudios y anteproyectos de normas nacionales*, orientados a la armonización de las legislaciones nacionales de los Estados Partes, los que serán comunicados a los Parlamentos nacionales a los efectos de su eventual consideración”⁴. Ambas competencias, si bien significan un avance respecto a la antigua CPC, no obligan ni a los órganos decisorios del MERCOSUR –en el primer caso–, ni a los parlamentos nacionales –en el segundo–, a legislar en base a las propuestas del Parlamento, lo que no contribuye a fortalecer la intervención del PM en los procesos decisorios del bloque.

El Protocolo Constitutivo introduce un procedimiento por el cual los órganos decisorios del bloque tienen la obligación de transmitir al Parlamento los proyectos de normas antes de ser aprobados, para que éste emita un *dictamen*. Si el proyecto de norma es aprobado por el órgano decisorio de conformidad con los términos del dictamen del Parlamento, la norma debe ser considerada por los poderes legislativos nacionales dentro del plazo de 180 días a través de un *procedimiento preferencial*. Sin embargo, los órganos decisorios del MERCOSUR *no están obligados* a aprobar la

norma según los términos del dictamen del Parlamento sino que sólo tienen la obligación de solicitarlo.⁵ Aunque este procedimiento constituye un avance a favor del acrecentamiento del papel del Parlamento, no implica la incorporación de una competencia propiamente de producción de legislación.

Luego de esta breve revisión es posible aseverar que el papel del PM es básicamente consultivo, deliberativo y de formulación de propuestas, sin poder real de creación legislativa. La limitación de las competencias legislativas del Parlamento regional crea dudas acerca de su capacidad para avanzar en sus objetivos de armonización de las legislaciones nacionales e incorporación de la normativa del MERCOSUR a los ordenamientos jurídicos internos⁶, designios fundamentales para acrecentar la seguridad jurídica del bloque.

En cuanto al *poder de control*, el Parlamento del MERCOSUR también supone un avance respecto a la CPC.

⁵ Art. 4 inciso 12 del Protocolo Constitutivo del PM. El art. 4 inciso 12 establece que, en caso que la norma aprobada no estuviera en conformidad con el dictamen del Parlamento, o si éste no se hubiere expedido en el plazo de 90 días, la misma seguirá su trámite ordinario de incorporación. Este procedimiento puede compararse con el denominado procedimiento de dictamen simple -o de consulta- en el ámbito del Parlamento Europeo (PE). El procedimiento de consulta permite al PE emitir su dictamen sobre una propuesta de la Comisión. El Consejo consulta al Parlamento antes de pronunciarse sobre la propuesta de la Comisión e intenta tener en cuenta los puntos de vista de éste pero no queda vinculado por la posición del Parlamento, sino sólo por la obligación de consultarlo.

⁶ Objetivos incluidos en el Preámbulo del Protocolo Constitutivo del PM.

² Art. 4 inciso 11 del Protocolo Constitutivo del PM.

³ Art. 4 inciso 13 del Protocolo Constitutivo del PM.

⁴ Art. 4 inciso 14 del Protocolo Constitutivo del PM.



Mientras que esta última podía “solicitar a los órganos institucionales del MERCOSUR informaciones respecto a la evolución del proceso de integración”⁷, el Parlamento puede efectuar pedidos de informes u opiniones por escrito a los órganos decisorios y consultivos del MERCOSUR sobre cuestiones vinculadas al desarrollo del proceso de integración que *deben ser respondidos en un plazo máximo de 180 días*.⁸ El Parlamento, entonces, puede solicitar informes, pero además, dicho pedido debe ser respondido en menos de seis meses. Si bien este plazo es relativamente prolongado, representa un progreso respecto a los procedimientos de la CPC, que no preveían ningún período de tiempo para que su pedido fuera satisfecho.

Asimismo, el Parlamento del MERCOSUR puede invitar a representantes de otros órganos del bloque, para informar y/o evaluar el desarrollo del proceso de integración, e intercambiar opiniones.⁹ Y además, debe “recibir, al finalizar cada semestre a la Presidencia Pro-Tempore del MERCOSUR, para que presente un informe sobre las actividades realizadas durante dicho período”, y “al inicio de cada semestre, para que presente el programa de trabajo acordado, con los objetivos y prioridades previstos para el semestre”.¹⁰

⁷ Art. 3 inciso c Reglamento interno de la CPC.

⁸ Art. 4 inciso 4 del Protocolo Constitutivo del PM.

⁹ Artículo 4 inciso 5 del Protocolo Constitutivo del PM.

¹⁰ Artículo 4 incisos 6 y 7 Protocolo Constitutivo del PM. Ello es similar a ciertos procedimientos del PE, que exige la comparecencia del Presidente del Consejo Europeo al comenzar y finalizar su mandato.

Pese a estas nuevas competencias, el PM no tiene ninguna potestad sobre el nombramiento o remoción de los miembros de los órganos decisorios del bloque. Los frágiles mecanismos de control institucional del MERCOSUR son ínfimos y no son comparables con el control político instaurado en los ordenamientos jurídicos internos de sus Estados Partes.¹¹

Se puede hacer referencia, finalmente, al papel político del Parlamento del MERCOSUR. El Parlamento detenta funciones referidas a la preservación de la democracia y el respeto de los derechos humanos. De particular interés es el deber del Parlamento de presentar un informe anual sobre la situación de los derechos humanos en la región¹². Es destacable, de la misma forma, la obligación del Parlamento de “velar por la preservación del *régimen democrático* en los Estados Partes, de conformidad con las normas del MERCOSUR (...)”¹³. En este sentido, se trata de un órgano que ha sido concebido para desempeñar un fuerte papel político.

¹¹ Además, el Parlamento del MERCOSUR carece prácticamente de atribuciones presupuestarias: sólo es notificado sobre estas cuestiones al recibir un informe sobre la ejecución del presupuesto de la Secretaría Administrativa del MERCOSUR del año anterior, que suele rondar el millón de dólares.

¹² Art. 4 inciso 3 Protocolo Constitutivo del PM.

¹³ Art. 4 inciso 2 Protocolo Constitutivo del PM.



Segunda parte. Los resultados hasta el presente¹⁴

Desde que entró efectivamente en funciones¹⁵ (en mayo de 2007) el Parlamento del MERCOSUR ha realizado una tarea discreta.

Las primeras cinco sesiones ordinarias (de mayo a septiembre de 2007) estuvieron dedicadas a la puesta en marcha y organización interna del Parlamento, que incluyó, entre las cuestiones más importantes, la aprobación de su Reglamento interno, la conformación de las comisiones parlamentarias y la organización de los órganos internos del Parlamento.

A partir de la VI sesión ordinaria (octubre 2007) el Parlamento inició su accionar propiamente dicho. La VII sesión ordinaria (noviembre 2007) y la sesión extraordinaria de diciembre de 2007 completaron el primer año de actividad. El resultado de esas reuniones se resume en seis Declaraciones, dos Resoluciones y varias Disposiciones internas.

¹⁴ Los actos mencionados en esta sección, y todos los actos adoptados por el PM hasta septiembre 2009 se hallan resumidos en el Anexo I. Se sugiere recurrir al anexo para conocer los datos completos de cada acto.

¹⁵ Según su Protocolo Constitutivo, la “efectiva instalación” del Parlamento debía realizarse antes del 31 de diciembre de 2006 (art. 1). La sesión constitutiva tuvo lugar el 14 de diciembre de 2006 en Brasil, pero diferentes circunstancias provocaron que la sesión inaugural se celebrara recién el 7 de mayo de 2007 en Montevideo (Uruguay), la que sería su sede definitiva.

De estos actos jurídicos, sólo pueden destacarse la Declaración de Apoyo al régimen institucional de Bolivia, la Declaración de respaldo a las gestiones del Presidente de Venezuela Hugo Chávez para un acuerdo humanitario en Colombia, la condena al genocidio del pueblo armenio, y la Declaración de respaldo a los derechos argentinos sobre las Islas Malvinas.

Durante el año 2008, el Parlamento se reunió en varias ocasiones.¹⁶ Entre los actos aprobados, se destacan varias Declaraciones sobre cuestiones de índole sudamericana pero no estrictamente del MERCOSUR: Declaración de felicitación al Grupo de Río y a la Organización de los Estados Americanos por condenar la violación del territorio ecuatoriano por parte de las fuerzas militares de Colombia; otra sobre la reactivación de la Cuarta Flota de la Marina de Guerra de Estados Unidos, a la que el Parlamento considera innecesaria e inoportuna; y otra en defensa de los derechos humanos de los migrantes,¹⁷ a través de la cual se realiza una

¹⁶ VIII sesión plenaria el 31 de marzo; IX sesión plenaria los días 28 y 29 de abril, X sesión plenaria en Tucumán, Argentina, el día 27 de junio; XI sesión plenaria y III sesión extraordinaria en Montevideo, el día 28 de julio; XII sesión el 18 de agosto; XIII sesión plenaria y II sesión especial los días 15 y 16 de septiembre; XIV sesión plenaria el 3 de noviembre; XV Sesión plenaria el 28 de noviembre; y IV Sesión extraordinaria, el 18 de diciembre.

¹⁷ MERCOSUR/PM/DECL. 10/2008. Dicha declaración rechaza la resolución emanada por el Parlamento Europeo en junio de 2008 denominada “Directiva de retorno”, por considerar que constituye una violación a los derechos humanos básicos y “criminaliza” a los inmigrantes. Además, en este acto el Parlamento solicita al CMC que tome las medidas necesarias para que las autoridades de la Unión efectúen una revisión de dicha normativa y la deroguen.



enérgica condena de la política migratoria de la Unión Europea.¹⁸

Los actos que guardan relación con el bloque son escasos, destacándose una Declaración que apoya la actuación del G20 y el MERCOSUR en la Ronda Doha de negociaciones en la Organización Mundial del Comercio (OMC); y una Recomendación dirigida al Consejo Mercado Común (CMC) para que diseñe una política común respecto al uso de los recursos del Sistema del Acuífero Guaraní.¹⁹

Cabe destacar dos Recomendaciones en virtud del artículo 4 inciso 4 del Protocolo Constitutivo del PM -pedidos de informes: una Recomendación que solicita al CMC que la Secretaría del MERCOSUR haga llegar al Parlamento el informe referido al estado en que se encuentra la elaboración del Proyecto de Código Aduanero; y otra en la que solicita al CMC que la Secretaría le haga llegar un informe referido a las propuestas realizadas por el Grupo Ad Hoc de Alto Nivel encargado de elaborar un proyecto integral de reforma institucional del bloque (GRANRI).

¹⁸ A ellas deben agregarse MERCOSUR/PM/DECL.03/2008, sobre el incidente entre Ecuador y Colombia; MERCOSUR/PM/DECL. 04/2008 de solidaridad con los secuestrados en Colombia; MERCOSUR/PM/DECL. 12/2008 de apoyo al referéndum convocado por el gobierno de Bolivia; MERCOSUR/PM/DECL. 17/2008 de felicitación al pueblo y gobierno colombianos por la liberación de Ingrid Betancourt; MERCOSUR/PM/DECL. 21/2008 sobre el conflicto en Bolivia

¹⁹ MERCOSUR/PM/REC. 02/2008, que recomienda al CMC, además, que inste a los Estados Partes se adhieran a la Convención de Aarhus de Dinamarca de 1998, sobre el acceso a la información, participación pública en procesos de toma de decisiones y acceso a la justicia en problemas ambientales.

A lo largo del año 2009, y hasta la fecha, el Parlamento se ha reunido en diferentes ocasiones.²⁰ De manera similar a los años anteriores, el PM ha adoptado diversas Declaraciones respecto a acontecimientos sudamericanos -elecciones en Venezuela, lanzamiento del Satélite Simón Bolívar, condena al derrocamiento del gobierno constitucional de Honduras- y exiguas Declaraciones respecto al bloque o a sus Estados Partes -seguridad vial en el MERCOSUR y apoyo a una solución negociada sobre las Islas Malvinas.

En cuanto a las Recomendaciones destacan la que solicita declarar al guaraní como idioma oficial del bloque; la que insta a los gobiernos de Brasil y Paraguay a acelerar la construcción de un segundo puente sobre el río Paraná,²¹ las Recomendaciones de crear el Instituto Estadístico del MERCOSUR y una Secretaría Permanente de Adultos Mayores del MERCOSUR; y la que insta a los Estados Partes a concretar la libre circulación de personas en el bloque. Asimismo, cabe resaltar la Disposición por la cual se estipula la creación de una Comisión Especial para el Estudio y Seguimiento de la legislación vigente, en los Estados Partes, referida a la trata de personas.

Respecto a los pedidos de informes, sobresale el realizado a la Secretaría del MERCOSUR para que le haga llegar al Parlamento informes referidos al seguimiento y evaluación

²⁰ V Sesión extraordinaria 10 de febrero, XVI sesión ordinaria 16 de marzo, XVII sesión ordinaria 27 y 28 de abril, XVIII sesión ordinaria 18 y 19 de mayo, VI y VII sesiones extraordinarias 17 de agosto

²¹ Puente Internacional Rodo-Ferrovial que unirá a las ciudades de Foz de Iguazú, Brasil, con Puerto Presidente Franco, Paraguay



del Desarrollo del Proceso de Integración; y nuevamente, una solicitud de informes de los trabajos del Grupo de Alto Nivel para la Reforma Institucional (GRANRI) del MERCOSUR.

Ahora bien, además de la emisión de dictámenes y recomendaciones, el Parlamento del MERCOSUR posee otras atribuciones legislativas, aunque no implican estrictamente la “creación” de normas supranacionales, sino que se circunscriben a “proponer *proyectos de normas MERCOSUR al CMC*” o “elaborar *estudios y anteproyectos de normas nacionales*”²², como mencionamos anteriormente. Es en este ámbito donde la labor del Parlamento regional es altamente deficitaria: a la fecha se han propuesto sólo dos proyectos de norma MERCOSUR y se ha confeccionado un solo anteproyecto de norma nacional.

Esta situación atenta directamente en contra de algunas de las principales intenciones del Parlamento, esto es, avanzar en los objetivos de armonización de las legislaciones nacionales y agilizar la incorporación a los ordenamientos jurídicos internos de la normativa del MERCOSUR que requiera aprobación legislativa.

En cuanto a sus actividades políticas, el año 2008 estuvo marcado por las Audiencias Públicas realizadas en todos los Estados Partes para la elaboración del informe sobre Derechos Humanos.²³ Además, se firmaron convenios de

cooperación con distintas asociaciones y organizaciones no gubernamentales.²⁴

En el corriente año se han iniciado del mismo modo las Audiencias Públicas para la preparación del Informe sobre Derechos Humanos en la región. Este informe está siendo utilizado por el PM como instrumento de presión hacia cualquier tentativa de los gobiernos de afrentar esos derechos en su territorio. Las competencias del PM para hacer las investigaciones necesarias para elaborar el informe están cobrando protagonismo, dando lugar a polémicas con los gobiernos acusados de violaciones, especialmente, los de Paraguay y Venezuela.²⁵

En resumen, pese a un liderazgo incipiente en materia de derechos humanos, la actividad del PM ha sido sumamente

²⁴ Por ejemplo, con el Instituto para el Desarrollo de Energías Alternativas de la América Latina (IDEAL) y con el Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR)

²⁵ El gobierno de Venezuela está comprometido por las inhabilitaciones políticas y la política sobre los medios de comunicación. “Diputado Ortega desmiente visita al país de Comisión de DDHH del Mercosur, 29/07/2008, disponible en: <http://www.abn.info.ve/noticia.php?articulo=142816&lee=1> (consulta: 10/09/2009)

Paraguay debe responder por las violaciones de Derechos Humanos denunciadas por el Movimiento Campesino Paraguayo. “El Parlasur colecta denuncias sobre los asesinatos de campesinos en Paraguay”, 26/08/2008, disponible en: <http://noticias.terra.es/2008/espana/0826/actualidad/el-parlasur-colecta-denuncias-sobre-los-asesinatos-de-campesinos-en-paraguay.aspx> (consulta: 07/06/2009)

A este respecto cabe señalar que el Parlamento del Mercosur habilitó una Comisión Temporaria para el estudio de las denuncias del Movimiento Campesino Paraguayo (MERCOSUR/PM/SO/INFORME 01/2009).

²² Artículo 4 incisos 13 y 14 Protocolo Constitutivo del PM

²³ También se realizaron: la Audiencia Pública para la actualización de la “Declaración Socio – Laboral del MERCOSUR” y la Audiencia Pública sobre la represa Bi-nacional de Itaipú



comedida, destacando la aprobación de actos característicos de la forma mínima de intervención de un parlamento, esto es, su función consultiva y de deliberación, a través de declaraciones y recomendaciones -sin carácter vinculante- muchas de las cuales se refieren a temas de la región sudamericana mas no del bloque.

Si evaluamos las cifras, éstas tampoco son trascendentales: un informe, un anteproyecto de norma nacional, dos proyectos de norma MERCOSUR, 26 recomendaciones y 39 declaraciones en dos años y cuatro meses. Pero más allá de los exiguos números, lo más preocupante es el hecho de que temas de relevancia para las sociedades de los Estados Partes siguen ausentes del debate parlamentario regional.²⁶

Tercera parte. Las funciones de representación y legitimación. Las elecciones directas y la composición definitiva del Parlamento

Los Parlamentarios del MERCOSUR serán elegidos por los ciudadanos de los respectivos Estados Partes a través de sufragio directo, universal y secreto.²⁷

²⁶ Por ejemplo, el de los cortes de puentes internacionales entre Argentina y Uruguay. La cuestión, de importantes efectos medioambientales y económicos, ha generado ásperas rigideces entre los respectivos gobiernos. La insistencia del gobierno argentino sobre la “bilateralidad” del conflicto en contra de cualquier intento de “multilateralización” quedó fielmente reflejada en la constante oposición de los diputados argentinos oficialistas a discutir la cuestión en el recinto pese a constantes pedidos por parte de legisladores uruguayos, quienes consideran a los cortes como una trasgresión al Tratado de Asunción.

²⁷ Artículo 6 inc. 1 Protocolo Constitutivo del PM. La elección de los miembros del PM a través de comicios directos implica un salto

Según el Protocolo Constitutivo del Parlamento, en una primera etapa de transición (2006–2010), los parlamentarios son designados por los propios parlamentos nacionales. Esto implica que los parlamentarios detentan un doble mandato: nacional y regional. De esta manera, el órgano parlamentario cuenta en la actualidad con dieciocho parlamentarios por cada Estado Parte del bloque²⁸ por un mandato de cuatro años.

Sin embargo, antes de finalizar esta primera etapa se deberá realizar la primera elección por sufragio universal en cada uno de los países del bloque, de manera que a partir de la segunda fase (2011-2014) todos los parlamentarios sean elegidos por la ciudadanía. Estas elecciones se realizarán según la agenda de cada uno de los países y su propia legislación nacional, procurando “asegurar una adecuada representación por género, etnias y regiones según las realidades de cada Estado”.²⁹ Sin embargo, hay una disposición que prevé la realización de las elecciones para el PM de forma simultánea en todos los países miembros a partir del año 2014.³⁰

cuantitativo respecto a su antecesora, la CPC, cuyos miembros eran legisladores delegados por los parlamentos nacionales.

²⁸ Venezuela tiene voz pero no voto en el Parlamento hasta que complete su proceso de adhesión.

²⁹ Artículo 6 inciso 2 Protocolo Constitutivo del PM

³⁰ Artículo 6 inciso 4 Protocolo Constitutivo del PM: “A propuesta del Parlamento, el Consejo del Mercado Común establecerá el ‘Día del MERCOSUR Ciudadano’, para la elección de los parlamentarios, de forma simultánea en todos los Estados Partes (...)”.



El objetivo de las elecciones en toda democracia representativa es, fundamentalmente, de representación y de legitimidad. En las democracias modernas, las elecciones legislativas vinculan al parlamento y a la ciudadanía al permitir que los ciudadanos participen indirectamente en la toma de decisiones por el legislativo, en tanto que sus preferencias y opciones pueden determinar la composición de la asamblea (LIEBERT, 1988: 119).

Así, los parlamentos elegidos democráticamente tienen una **función de representación y legitimación**. La conveniencia de crear el Parlamento del MERCOSUR cuyos miembros son elegidos por elecciones directas se basa en el empeño de dotar de mayor representatividad al proceso de integración.

Tal como lo expresan los gobiernos en el Preámbulo del Protocolo Constitutivo del Parlamento, “(...) la instalación del Parlamento del MERCOSUR, con una *adecuada representación de los intereses* de los ciudadanos de los Estados Partes, significará un aporte a la calidad y equilibrio institucional del MERCOSUR, creando un espacio común en el que se refleje el pluralismo y las diversidades de la región, y que contribuya a la *democracia, la participación, la representatividad, la transparencia y la legitimidad social* en el desarrollo del proceso de integración y de sus normas”.

La elección de los miembros del Parlamento por sufragio universal directo se constituye como un medio para la promoción de la participación ciudadana en el proceso de integración, el aumento de la legitimidad democrática, y la

construcción de una comunidad e identidad “mercosureñas”. No obstante, la experiencia en Europa³¹ indica claramente que la construcción de una conciencia o identidad de dimensión regional es una cuestión cultural que lleva tiempo y no se resuelve a fuerza de tratados o procesos electorales.³²

La composición definitiva del Parlamento. Como hemos mencionado en secciones anteriores, en la primera etapa de transición (31/12/2006-31/12/2010) el Parlamento está compuesto por dieciocho legisladores de cada Estado Parte. Sin embargo, el Parlamento aún no ha precisado su composición definitiva. En efecto, a partir de la segunda etapa (01/01/2011-31/12/2014), su composición dependerá de un “*criterio de representación ciudadana*” que, de acuerdo al Protocolo Constitutivo del PM, debía ser establecido por Decisión del CMC a propuesta del Parlamento antes del 31 de diciembre de 2007.³³ A casi dos años de cumplido el plazo, este criterio aún debe ser establecido por los gobiernos de los Estados Partes en el seno del CMC.

³¹ En la Unión Europea se constata una continua merma en la concurrencia de los votantes a las elecciones al Parlamento europeo, sumado al hecho de que resultan ser referendos sobre el desempeño de los respectivos gobiernos nacionales y giran alrededor de temas de política nacional.

³² CÁMARA DE EXPORTADORES DE LA REPÚBLICA ARGENTINA (CERA), Instituto de Estrategia Internacional, **Parlamento del MERCOSUR: ¿la voz de los ciudadanos en la integración?**, Buenos Aires, 2006, p. 19

³³ Segunda disposición transitoria Protocolo Constitutivo del PM.



No obstante, el Parlamento ya hizo su propuesta a través del Acuerdo Político de 28 de abril de 2009 -ver Anexo II-, decantándose por una **proporcionalidad atenuada** debido a las enormes diferencias poblacionales entre los socios. Uruguay (3,4 millones de habitantes) y Paraguay (6,3 millones) podrían verse sumamente perjudicados si la representación fuera directamente proporcional y sin salvaguardas de ningún tipo.

Ello implica que –si el CMC lo aprueba– los Estados Partes no tendrán un número de representantes directamente proporcional a sus poblaciones, pues eso daría un peso excesivamente grande a Brasil (186 millones) y Argentina (39 millones), los países con mayor número de habitantes.³⁴ La llamada "representación ciudadana" es un criterio de proporcionalidad atenuada, concebido para evitar esa asimetría.

Según el acuerdo alcanzado en abril pasado, Brasil deberá elegir en sus comicios legislativos del año próximo a 37 parlamentarios, pero ese número pasaría a 75 en 2014. Argentina tendría derecho a escoger 26 parlamentarios en 2011 y en las elecciones siguientes ese número pasaría a 43, mientras que los dos socios "menores", Uruguay y Paraguay, permanecerían con los dieciocho actuales.

No obstante, todavía debe finalizar la negociación política en el seno del CMC en la que habrá que armonizar los intereses de los países menores y los países de mayor población, que se evidencia compleja y difícil dado que Paraguay está en

³⁴ También Venezuela (25,7 millones)

desacuerdo con la propuesta del Parlamento de representación proporcional.³⁵

Al momento de publicar este documento un escollo adicional se añade: el proyecto que reglamenta las elecciones directas para los representantes brasileños exclusivos para el Parlamento del MERCOSUR a partir de 2011, que deberían ser electos en 2010, está pendiente del cierre de dos difíciles consensos - el de los diputados y senadores brasileños en torno de la propuesta electoral, y la confirmación, por el CMC del bloque, de los términos del acuerdo sobre la proporcionalidad de la representación.

Cuarta parte. El debate sobre el déficit democrático: reflexiones finales

Muchos analistas han debatido largamente acerca del problema del llamado "déficit democrático" en el bloque, causado por la falta de mayor participación del poder legislativo en el proceso de toma de decisiones, esto es, la ausencia de mecanismos propios de control y de creación de normas (VÁZQUEZ, 2002:178). Sin embargo, la pregunta subsiste: ¿se consigue subsanar la falta de "democratización" en el MERCOSUR con la creación del Parlamento regional? Explicar el "déficit democrático" que se registra en el MERCOSUR en términos de falta de efectiva intervención del

³⁵ Agencia EFE "Senadores brasileños critican la postura de Paraguay en el Parlamento del Mercosur", 03/09/2009. Disponible en: <http://www.google.com/hostednews/epa/article/ALeqM5jSnIOHIKYTL7W7Izs0snp-07cBFg> (consulta: 14/09/2009)



órgano legislativo en el proceso decisorio implica, consecuentemente, que la salida a este problema se remite a la constitución de un parlamento regional, de características supranacionales, con amplios poderes, que reduzca la hegemonía de los ejecutivos en el bloque. **Entendido el déficit en estos términos, difícilmente la existencia del Parlamento del MERCOSUR, tal como ha sido instituido, sea capaz de enmendarlo.**

El Parlamento dista de ser un auténtico órgano legislativo en tanto el poder reglamentario se mantiene en manos de los órganos decisorios, y sólo se instala un procedimiento que requiere el dictamen del PM aunque no es vinculante. De igual manera, sus potestades de control son prácticamente inexistentes. Tímidamente asoman, empero, algunas señales de liderazgo en temas de derechos humanos.

El Parlamento del MERCOSUR se constituye en un órgano con funciones básicamente consultivas sin protagonismo en los procesos de decisión del bloque.

Las debilidades del Parlamento del MERCOSUR emiten dudas sobre el futuro de la nueva institución. Un nuevo parlamento puede implicar costos financieros y políticos, especialmente si el acrecentamiento de la burocracia no se traduce en mayor representatividad para los ciudadanos. La falta de competencias relevantes y el consecuente papel relegado en el proceso de toma de decisiones hacen del Parlamento un órgano jurídicamente poco relevante en el esquema institucional. Por consiguiente, es incierta su

contribución a la internalización de normas, la armonización de legislaciones nacionales y la seguridad jurídica del bloque. Sin embargo, los beneficios de contar con un órgano parlamentario democrático deberían ser superiores a las desventajas. Desde el punto de vista político, el Parlamento del MERCOSUR fue concebido para ejercer un papel fundamental en la defensa de la democracia y los derechos humanos, así como en la protección de los diversos intereses de la población.

Lamentablemente, el análisis de la labor parlamentaria realizada hasta el presente no resulta convincente. Tal como hemos analizado en las secciones precedentes, al escueto número de actos jurídicos emanados del órgano parlamentario, debe añadirse el hecho de que el Parlamento no ha sacado mayor provecho de algunas competencias “seudo-legislativas” -proposición de proyectos de normas del MERCOSUR y anteproyectos de normas nacionales. Sus actividades legislativas se han limitado a la elaboración de declaraciones y recomendaciones carentes de efectos en el proceso de toma de decisiones de la estructura institucional del bloque, la preparación del informe de derechos humanos en la región, y la solicitud a los órganos decisorios -con dudoso éxito- de informes sobre algunos temas puntuales.

El Parlamento regional no ha logrado aún convertirse en un foro de discusión donde puedan incorporarse cuestiones y problemas que actualmente no tienen cabida en un esquema esencialmente intergubernamental e inclinado a las cuestiones económico-comerciales. La aprobación de



declaraciones que no constituyen ningún tipo de aporte a la visibilidad del nuevo órgano, sumado a la falta de debate sobre temas de interés para la ciudadanía de los Estados Partes, acrecienta las dudas sobre las condiciones del PM para conducir la representación de las sociedades de los países del bloque.

Más aún, en línea con las demoras y dilaciones características del PM desde su nacimiento, cuestiones institucionales fundamentales continúan pendientes: los gobiernos aún no aprobaron el Acuerdo Político del Parlamento que define la composición final del mismo, ni tampoco se han realizado los trámites legislativos nacionales para elegir a los diputados regionales en forma directa en 2010. Lo preocupante es que, inclusive para algunos de los actuales parlamentarios del MERCOSUR, la elección directa exclusiva no sería vista con simpatía. Algunos creen preferible la situación actual, donde los mandatos a nivel nacional son acumulados con la representación en el Parlamento regional.³⁶

El Parlamento, además, ha sido perjudicado por complicaciones adicionales: desde marzo de 2009, los legisladores venezolanos no asisten a las sesiones parlamentarias en señal de protesta por la demora en el ingreso de su país como miembro pleno del bloque, sujeto a la aprobación de los Congresos de Paraguay y Brasil.

Todos estos hechos incrementan el riesgo de que el Parlamento del MERCOSUR se convierta en otro órgano

burocrático vacío de sentido, que aumente el costo de la estructura institucional sin alcanzar sus cometidos políticos. Una institución costosa e ineficiente pondría en juego la –ya de por sí escasa– confianza de las sociedades de los Estados Partes en el proyecto integracionista. El crecimiento exponencial de órganos y mecanismos institucionales, además, difícilmente logre disimular las evidentes deficiencias del MERCOSUR (CZAR DE ZALDUENDO, 2004: 6).

El Parlamento del MERCOSUR debería evitar el desprestigio de otras experiencias en América Latina, como el Parlamento Centroamericano, que sufre la amenaza de desaparición bajo acusaciones de ser ineficiente, despilfarrar fondos públicos y proteger a ex-funcionarios corruptos gracias a sus inmunidades. Por el contrario, al otro lado del Atlántico, el Parlamento europeo ofrece una enseñanza clara en el sentido de que la consolidación como institución legislativa es una tarea que requiere tiempo, probidad, y sobre todo, voluntad política.

Para que el establecimiento del Parlamento constituya un aporte institucional positivo y no forme parte de una inconveniente multiplicación de órganos, debería encarnar la representación política y social de las comunidades de los Estados participantes. En este sentido, las esperanzas estaban puestas en la posibilidad de que el Parlamento ampliara la agenda interna del bloque y tuviera la capacidad de contener, articular y orientar los diversos intereses de las sociedades de los Estados Partes que no encuentran cabida

³⁶ Comentarios del diputado del Parlamento del MERCOSUR, Dr. Rosinha (PT-PR), 11/09/2009. Disponible en: www.parlamentodelmercosur.org (consulta: 14/09/2009)



en otras instituciones. Inclusive, se esperaba que muchos de los temas conflictivos del bloque pudieran ser debatidos en el Parlamento de manera de zanjar las discusiones y alcanzar consensos. Adicionalmente, la elección directa de los parlamentarios a partir de 2011 podía constituir un relevante ejercicio ciudadano para incrementar la representatividad y legitimidad democrática del proceso de integración.

Pese a que su desempeño en ese sentido ha sido poco relevante hasta ahora, esperamos que el Parlamento consiga superar los condicionamientos jurídicos y políticos que lo debilitan y pueda convertirse en un verdadero órgano democrático –que ejerza un papel en la defensa de los derechos humanos y los valores de la democracia-, y representativo de los ciudadanos del bloque y en un auténtico legislador de la integración. El desafío para el estamento político –y la sociedad en su conjunto- es lograr articular la idea política de un MERCOSUR democrático y representativo con una institución parlamentaria ambiciosa y eficaz.



Bibliografía

BERNAL MEZA, Raúl (2001) "Institucionalización del MERCOSUR", en BENECKE, Dieter & LOSCHKY, Alexander (editores) *MERCOSUR: Desafío político*. Buenos Aires: CIEDLA / Fundación Konrad Adenauer, 461 p.

CÁMARA DE EXPORTADORES DE LA REPÚBLICA ARGENTINA (CERA) (2006), Instituto de Estrategia Internacional, *Parlamento del MERCOSUR: ¿la voz de los ciudadanos en la integración?*, Buenos Aires. Disponible en: http://www.cera.org.ar/new-site/documentos/es/139/0.93860000%201193181416/pdf/PARLAMENTO_DEL_MERCOSUR.pdf

CZAR DE ZALDUENDO, Susana (2004), "La institucionalización del MERCOSUR: ¿Ouro Preto II?" *Puente@Europa*, año 2, n° 8, OBREAL/EULARO, Buenos Aires.

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

GENEYRO, Rodolfo (2003), "El Parlamento ante la vulnerabilidad del MERCOSUR", en GENEYRO, Rodolfo; PERINA, Rubén M. (ed.), *La encrucijada política del MERCOSUR. Parlamentos y Nueva Institucionalidad* (pp. 178-211). CLAEH-OEA, Montevideo. Disponible en: http://www.oas.org/sap/publications/2003/claeh/claeh_encrucijada.pdf#page=178

LIEBERT, Ulrike (1988), "Parlamento y consolidación de la democracia en la Europa del Sur", *Reis*/42, pp. 93-136

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

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

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

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

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

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

SANAHUJA, José Antonio (2006), *Regionalismo e integración en América Latina: balance y perspectivas*, *Pensamiento Iberoamericano* n° 0, "La Nueva agenda de desarrollo de América Latina", Madrid, pp. 75-106. Disponible en: <http://www.pensamientoiberoamericano.org/sumarios/o/la-nueva-agenda-de-desarrollo-de-america-latina/>

VÁZQUEZ, Mariana (2002), "Sobre la dimensión parlamentaria de los procesos de integración regional. El MERCOSUR y la Unión Europea en perspectiva comparada a la luz de los desafíos del Área de Libre Comercio de las Américas", en *Revista de Ciencia Política*, n° 5/6, EUDEBA, Buenos Aires, pp. 147-182



ANEXO I – ACTOS DEL PM

DECLARACIONES

| Acto jurídico/nº/año | Fecha | Título |
|--------------------------|------------|---|
| MERCOSUR/PM/DECL.01/2007 | 25/06/2007 | Declara apoyo a las posiciones asumidas por los Estados Partes del MERCOSUR en las negociaciones de la OMC |
| MERCOSUR/PM/DECL.02/2007 | 25/06/2007 | Respaldo a los legítimos derechos de la República Argentina en la disputa de soberanía referida a la Cuestión de las Islas Malvinas |
| MERCOSUR/PM/DECL.03/2007 | 19/11/2007 | Declaración de respaldo a las gestiones de un acuerdo humanitario en la República de Colombia |
| MERCOSUR/PM/DECL.04/2007 | 19/11/2007 | Condena al genocidio del pueblo armenio |
| MERCOSUR/PM/DECL.05/2007 | 18/12/2007 | Que declara el firme apoyo del parlamento del MERCOSUR al régimen institucional de la república de Bolivia incluyendo el reconocimiento de las autoridades e instituciones electas por el pueblo boliviano |
| MERCOSUR/PM/DECL.06/2007 | 18/12/2007 | Que declara su consideración por la elección de la señora Cristina Fernández de Kirchner para la presidencia de la República Argentina |
| MERCOSUR/PM/DECL.01/2008 | 31/03/2008 | Acuerdo de gratuidad de visados par estudiantes y docentes de los Estados Partes del MERCOSUR |
| MERCOSUR/PM/DECL.02/2008 | 31/03/2008 | Que manifiesta su adhesión a la implementación de la iniciativa “América Latina y el Caribe” sin hambre 2025” promovida por Guatemala y Brasil y apoyada por la FAO |
| MERCOSUR/PM/DECL.03/2008 | 31/03/2008 | Sobre el incidente entre Ecuador y Colombia |
| MERCOSUR/PM/DECL.04/2008 | 31/03/2008 | Solidaridad humanitaria con los secuestrados en Colombia |
| MERCOSUR/PM/DECL.05/2008 | 29/04/2008 | Que declara del interés del Parlamento del MERCOSUR la iniciativa de los Gobiernos de dos importantes regiones que componen este bloque, durante el “Primer encuentro de gobiernos del Noroeste argentino y del Noreste Brasileiro” |
| MERCOSUR/PM/DECL.06/2008 | 29/04/2008 | Solidaridad con los ciudadanos cubanos detenidos en los Estados Unidos |
| MERCOSUR/PM/DECL.07/2008 | 29/04/2008 | Que declara su adhesión a la conformación del frente de parlamentarios del MERCOSUR por los derechos de las personas con capacidades diferentes en la región. |
| MERCOSUR/PM/DECL.08/2008 | 28/04/2008 | Felicitación al Presidente electo de la República del Paraguay |



| | | |
|--------------------------|------------|---|
| MERCOSUR/PM/DECL.09/2008 | | Que declara de interés regional la realización del Congreso de la Reforma universitaria latinoamericana a llevarse a cabo del 11 al 15 junio en la ciudad de Córdoba, Argentina. |
| MERCOSUR/PM/DECL.10/2008 | 27/06/2008 | Declaración en defensa de los derechos humanos de los migrantes (sobre resolución del Parlamento Europeo) |
| MERCOSUR/PM/DECL.11/2008 | 28/07/2008 | Declaración de apoyo a la actuación del G20 y del MERCOSUR en la OMC |
| MERCOSUR/PM/DECL.12/2008 | 28/07/2008 | Que declara el firme apoyo del parlamento del MERCOSUR al referéndum revocatorio convocado por las autoridades de la República de Bolivia para el próximo 10 de agosto |
| MERCOSUR/PM/DECL.13/2008 | 29/07/2008 | Sobre la reactivación de la Cuarta Flota de la Marina de Guerra de los EEUU |
| MERCOSUR/PM/DECL.14/2008 | 28/07/2008 | Por la que declara su respaldo al rol del Grupo de Río como mecanismo permanente de consulta, concertación política y solución de conflictos por vía pacífica en la región; y a la declaración de OEA sobre el caso Colombia – Ecuador. |
| MERCOSUR/PM/DECL.15/2008 | 29/07/2008 | Que declara su adhesión a la celebración 50º aniversario del Parlamento de la Unión Europea. |
| MERCOSUR/PM/DECL.16/2008 | 28/07/2008 | Que declara su adhesión y apoyo a la realización del "Foro Americano de las Aguas", a realizarse en la ciudad brasileña de Foz de Iguazú los días 24 y 25 de noviembre de 2008 |
| MERCOSUR/PM/DECL.17/2008 | 18/08/2008 | De felicitación al pueblo y las autoridades colombianas por el éxito de la operación de rescate de la senadora Ingrid Bentancourt |
| MERCOSUR/PM/DECL.18/2008 | 18/08/2008 | Su compromiso, en cuanto representantes de los Estados Partes del MERCOSUR, con la priorización de las iniciativas que buscan combatir los efectos de la desertificación. |
| MERCOSUR/PM/DECL.19/2008 | 18/08/2008 | Su oposición a las recientes medidas de la Unión Europea, que dificultan de forma general el acceso de la carne bovina de los países del MERCOSUR. |
| MERCOSUR/PM/DECL.20/2008 | 15/09/2008 | Jornada cívica vivida el pasado 20 de abril en la República del Paraguay |
| MERCOSUR/PM/DECL.21/2008 | 15/09/2008 | Fortalecimiento de la paz en la región (sobre el conflicto en Bolivia) |
| MERCOSUR/PM/DECL.22/2008 | 03/11/2008 | Declaración de pesar por el fallecimiento del legislador Max |



| | | |
|-------------------------------|------------|---|
| | | Rosenmann |
| MERCOSUR/PM/DECL.23/2008 | 28/11/2008 | Sobre el 6º Encuentro de Cortes Supremas del MERCOSUR |
| MERCOSUR/PM/DECL.24/2008 | 28/11/2008 | Integración energética en el MERCOSUR |
| MERCOSUR/PM/DECL.25/2008 | 28/11/2008 | Solidaridad con las víctimas de la tragedia climática ocurrida en el Estado de Santa Catarina |
| MERCOSUR/PM/DECL.26/2008 | 18/12/2008 | Apoyar y participar en el Foro Social Mundial 2009 |
| MERCOSUR/PM/SO/DECL.01/2009 | 16/03/2009 | Crisis económica mundial |
| MERCOSUR/PM/SO/DECL.02/2009 | 28/04/2009 | Reconocimiento a los 60 años de la Declaración Universal de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas del 10 de diciembre de 1948. |
| MERCOSUR/PM/SO/DECL.03/2009 | 28/04/2009 | “El parlamento del MERCOSUR expresa su más sincera admiración por el hermano pueblo venezolano por su ejemplar comportamiento en las últimas elecciones regionales” |
| MERCOSUR/PM/SO/DECL.04/2009 | 28/04/2009 | Seguridad vial en el MERCOSUR |
| MERCOSUR/PM/SO/DECL.05/2009 | 18/05/2009 | Lanzamiento del Satélite Simón Bolívar |
| MERCOSUR/PM/SO/DECL.06/2009 | 18/05/2009 | Islas Malvinas |
| MERCOSUR/PM/SEXT/DECL.07/2009 | 17/08/2009 | Enérgica condena a las acciones destituyentes del grupo de militares hondureños que ha derrocado al gobierno constitucional de la hermana República de Honduras |

RECOMENDACIONES

| Acto jurídico/nº/año | Fecha | Título |
|-------------------------|------------|---|
| MERCOSUR/PM/REC.01/2007 | 03/09/2007 | Presupuesto del Parlamento del MERCOSUR |
| MERCOSUR/PM/REC.02/2007 | 18/12/2007 | Creación de mecanismos efectivos para la protección y salvaguarda de las condiciones de supervivencia de las familias que viven momentos dramáticos por causa de la tragedia ocurrida en la República de Perú |
| MERCOSUR/PM/REC.01/2008 | 28/06/2008 | Recomendación al CMC para que instruya a los Estados Partes a adoptar políticas para la introducción de tecnologías de información y comunicación (Internet) |
| MERCOSUR/PM/REC.02/2008 | 28/07/2008 | Recomendación al CMC para el diseño de una política común respecto al uso de los recursos del Acuífero Guaraní.- |
| MERCOSUR/PM/REC.03/2008 | 15/09/2008 | Expansión de la infraestructura de transporte del MERCOSUR entre las prioridades de inversiones |
| MERCOSUR/PM/REC.04/2008 | 15/09/2008 | Corredor de integración bi-oceánico (Atlántico/Pacífico) |



| | | |
|----------------------------|------------|--|
| MERCOSUR/PM/REC.05/2008 | 03/11/2008 | Recomendación al CMC sobre la creación de un grupo de monitoreo de la crisis financiera. |
| MERCOSUR/PM/REC.06/2008 | 03/11/2008 | Presupuesto del Parlamento del MERCOSUR 2009-2010 |
| MERCOSUR/PM/REC.07/2008 | 03/11/2008 | Recomendación a los Estados Partes del MERCOSUR sobre la convención de los derechos de las personas con discapacidad. |
| MERCOSUR/PM/REC.08/2008 | 03/11/2008 | Recomendación a Estados Partes del MERCOSUR, sobre la detección temprana y en el tratamiento de la enfermedad celíaca. |
| MERCOSUR/PM/REC.09/2008 | 03/11/2008 | Estado de elaboración del proyecto de Código Aduanero |
| MERCOSUR/PM/REC.10/2008 | 03/11/2008 | Informe referido a las propuestas realizadas por el Grupo Ad hoc de Alto Nivel al Grupo Mercado Común (dec. CMC n° 56/07). (pedido de informe) |
| MERCOSUR/PM/REC.11/2008 | 28/11/2008 | “Instituir el día 25 de noviembre, como el día de la no violencia contra la mujer” |
| MERCOSUR/PM/REC.01/2009 | 28/04/2009 | Que solicita al Consejo del Mercado Común declarar al guaraní como idioma oficial del MERCOSUR |
| MERCOSUR/PM/REC.02/2009 | 28/04/2009 | “Que recomienda al Consejo del Mercado Común la creación de la Secretaría Permanente de Adultos Mayores del MERCOSUR” |
| MERCOSUR/PM/REC.03/2009 | 28/04/2009 | “Instar a los gobiernos de Paraguay y Brasil a tomar las medidas pertinentes para acelerar la construcción del segundo puente sobre el río Paraná, que unirá a las ciudades de Foz de Iguazú, Brasil, con Puerto Presidente Franco, Paraguay” |
| MERCOSUR/PM/SO/REC.04/2009 | 18/05/2009 | “Recomendación para llevar adelante gestiones ante el gobierno de Paraguay para ejecutar obras de infraestructura vial conectando con la ruta nacional 86 de la República Argentina como vía alternativa para el Pacífico ampliando los corredores bi-oceánicos” |
| MERCOSUR/PM/SO/REC.05/2009 | 18/05/2009 | “Instar a los Gobiernos de Paraguay y Brasil a denominar el Puente Internacional Rodo-Ferrovionario que unirá a las ciudades de Foz de Iguazú, Brasil, con Puerto Presidente Franco, Paraguay, con la palabra del acervo nativo Guaraní “Ñemoriú” |
| MERCOSUR/PM/SO/REC.06/2009 | 18/05/2009 | Instituto Estadístico del MERCOSUR (IEM) |
| MERCOSUR/PM/SO/REC.07/2009 | 18/05/2009 | Historia de la Integración de América Latina |
| MERCOSUR/PM/SO/REC.08/2009 | 18/05/2009 | Armonización de las currículas universitarias |



| | | |
|------------------------------|------------|---|
| MERCOSUR/PM/SO/REC.09/2009 | 18/05/2009 | Campaña sobre la influencia negativa del alcohol para conducir vehículos |
| MERCOSUR/PM/SO/REC.10/2009 | 18/05/2009 | “Recomienda al CMC que inste a todos los Estados del MERCOSUR a que tomen todas las medidas internas necesarias para agilizar y concretar la libre circulación de personas en el ámbito del bloque” |
| MERCOSUR/PM/SO/REC.11/2009 | 18/05/2009 | Informes referidos al seguimiento y evaluación del desarrollo del proceso de integración. |
| MERCOSUR/PM/SEXT/REC.12/2009 | 17/08/2009 | Recomienda convocar reunión extraordinaria del CMC para aprobar los criterios de proporcionalidad del Parlamento del MERCOSUR definidos en el Acuerdo Político de abril de 2009 |
| MERCOSUR/PM/SEXT/REC.13/2009 | 17/08/2009 | Solicitar informes de los trabajos del Grupo de Alto Nivel para la Reforma Institucional (GRANRI) del MERCOSUR |

ANTEPROYECTOS DE NORMAS

| Acto jurídico/nº/año | Fecha | Título |
|-------------------------------------|------------|------------------------------|
| MERCOSUR/PM/SO/ANTEP. NORMA 01/2009 | 28/04/2009 | Estatuto de las Cooperativas |

PROYECTOS DE NORMAS

| Acto jurídico/nº/año | Fecha | Título |
|---|------------|--|
| MERCOSUR/PM/SEXT/PROJ NORMA 01/2009 | 17/08/2009 | Creación del grupo de trabajo interinstitucional entre el CMC y el Parlamento del MERCOSUR para implementar la profundización de las dimensiones judicial y parlamentaria del MERCOSUR (Acuerdo político de abril de 2009) |
| MERCOSUR/PM/S EXT/PROYECTO DE NORMA 02/2009 | 17/08/2009 | Publicación del estado de incorporación de las normas del MERCOSUR y del comienzo de su vigencia |

INFORMES

| Acto jurídico/nº/año | Fecha | Título |
|--------------------------------|------------|---|
| MERCOSUR/PM/SO/INFORME 01/2009 | 28/04/2009 | Comisión Temporaria para el estudio de las denuncias del Movimiento Campesino Paraguayo |

DISPOSICIONES*



| Acto jurídico/nº/año | Fecha | Título |
|-----------------------------|------------|--|
| MERCOSUR/PM/SO/DISP 10/2009 | 28/04/2009 | Creación de una Comisión Especial para el Estudio y Seguimiento de la legislación vigente, en los diferentes Estados Partes, referida a la trata de personas, para la armonización de las mismas, con el objeto de planificar una estrategia común para la lucha contra este flagelo |

*Nota: la mayoría de las disposiciones son cuestiones de organización interna al PM y por eso no son reproducidas en este Anexo.



ANEXO II

ACUERDO POLÍTICO PARA LA CONSOLIDACIÓN DEL MERCOSUR Y PROPOSICIONES CORRESPONDIENTES

VISTO:

El Tratado de Asunción, el Protocolo de Ouro Preto, el Protocolo de Olivos y el Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR (PCPM).

La Propuesta n° AE/VI SO/2007/N°47, de autoría del Parlamentario Dr. Rosinha, que trata la integración del Parlamento del MERCOSUR, de acuerdo con un criterio de representación ciudadana.

CONSIDERANDO:

Que el MERCOSUR necesita decisiones de fondo que posibiliten optimizar su funcionamiento desde una perspectiva regional y democrática, superadora de las encrucijadas que muchas veces emergen de las lógicas nacionales, la que debería primar para que supere la profunda crisis financiera internacional como bloque y para consolidar el proceso de integración y su irreversibilidad.

Que resulta imperioso avanzar en la reafirmación de las instituciones del MERCOSUR, dotando al Parlamento de legitimidad, representación y adecuadas competencias para afianzar su rol legislativo y de articulador entre los pueblos de la región y los órganos decisorios del bloque.

Que el Parlamento experimentará un salto cualitativo institucional al incorporar un criterio de representación

ciudadana, concordante con la Disposición Transitoria Segunda de su PCPM. Ello se concretará a través de una fórmula que satisfaga todos los intereses, tanto desde la perspectiva de los Estados como de los ciudadanos, por ser justamente los parlamentarios representantes de los pueblos y no de sus gobiernos.

Que es necesario encontrar el equilibrio entre la representación ciudadana con proporcionalidad atenuada y los imprescindibles avances hacia la creación de instituciones supranacionales, que profundicen el proceso de integración, que contribuya a la superación de las asimetrías y que garantice a todos los Estados Partes y a sus ciudadanos la efectividad de los derechos que el proceso les confiere.

Que, en este sentido, resulta necesario, entre otros, la suscripción de un protocolo constitutivo de un Tribunal de Justicia del MERCOSUR, con facultades para atender cuestiones jurisdiccionales que sean sometidas a su consideración, cuyas resoluciones sean obligatorias en cada Estado Parte

Que, sin perjuicio de la urgencia de concretar la creación del Tribunal de Justicia del MERCOSUR, de forma transitoria se deben afianzar las actuales atribuciones del Tribunal Permanente de Revisión y dotarlo de nuevas competencias, a través de reformas al Protocolo de Olivos y de las normas reglamentarias correspondientes.

Que la institucionalidad es un tema clave para el futuro del proceso de integración, y en este debate no pueden estar



ausentes el análisis, la discusión y las propuestas de los actores políticos y de la sociedad civil.

Consecuentemente, y en el marco de este acuerdo

I) MERCOSUR/PARLAMENTO DEL MERCOSUR/DISPOSICION N° /2009

EL PARLAMENTO DEL MERCOSUR DISPONE

Artículo 1. Apruébase el Acuerdo Político a ser propuesto al Consejo del Mercado Común para la Consolidación del MERCOSUR, en los siguientes términos.

A) Dimensión Parlamentaria

1 1. Implementar el criterio de representación ciudadana, según lo dispuesto en la Disposición Transitoria Segunda del PCPM, a ser remitido al Consejo del Mercado Común.

2 2. Implementar la ampliación y consolidación de las competencias del Parlamento del MERCOSUR, de modo tal de facilitar una evolución progresiva de sus facultades legislativas y de control, entre las cuales se incluirían su facultad de codecisión, su prerrogativa de emitir opinión sobre tratados de adhesión de nuevos miembros y demás tratados internacionales.

3 3. Realizar todas las acciones necesarias para la entrada en vigencia, durante el año 2009, de lo establecido en el artículo 4, inciso 12. del PCPM (mecanismo de consulta).

4 4. Reglamentar el procedimiento de solicitud de las Opiniones Consultivas, previsto en el artículo 13 del PCPM.

5 5. Acordar y presentar, durante el año 2009, los criterios de contribución de los aportes de los Estados Partes para el presupuesto del Parlamento del MERCOSUR, a partir de su segunda de etapa de la transición, conforme artículo 20 del PCPM.

6 6. En el transcurso de 2009, se deberá modificar el Reglamento en cuanto a las mayorías se refiere para adecuarlo a la nueva composición del Parlamento.

B) Dimensión Judicial y del Derecho del MERCOSUR
(no reproducido)

II) MERCOSUR/PARLAMENTO DEL MERCOSUR/RECOMENDACION N° /2009

EL PARLAMENTO DEL MERCOSUR RECOMIENDA

Artículo 1. La proporcionalidad atenuada, la creación de un Tribunal de Justicia del MERCOSUR y la ampliación de las actuales atribuciones del Tribunal Permanente de Revisión, deben ser articulados en forma simultánea.

EL PARLAMENTO DEL MERCOSUR PROPONE AL CONSEJO DEL MERCADO COMUN EN LOS TERMINOS DE LA DISPOSICIÓN TRANSITORIA SEGUNDA DEL PROTOCOLO CONSTITUTIVO DEL PARLAMENTO DEL MERCOSUR EL SIGUIENTE CRITERIO DE REPRESENTACION CIUDADANA

Artículo 2. La integración del Parlamento del MERCOSUR, de conformidad con un criterio de representación ciudadana previsto en la Disposición Transitoria Segunda del PCPM, se definirá teniendo en cuenta el método de **representación**



poblacional decreciente y de acuerdo a las siguientes especificaciones:

1. Los Estados Partes que tengan una población de hasta 15 millones de habitantes contarán como mínimo, de 18 escaños o bancas.

2. Los Estados Partes que tengan una población de más de 15 millones de habitantes y hasta 40 millones contarán, como mínimo, con 18 escaños o bancas, adicionándose 1 banca o escaño por cada 1 millón de habitantes que supere los 15 millones.

3. Los Estados Parte que tengan una población mayor de 40 millones de habitantes y hasta 80 millones contarán, como mínimo con 18 bancas o escaños y como máximo con el correspondiente al que resulta del inciso anterior, adicionándose 1 banca o escaño por cada 2,5 millones de habitantes que supere los 40 millones.

4. Los Estados Parte que tengan una población mayor de 80 millones de habitantes y hasta 120 millones contarán, como mínimo con 18 bancas o escaños y como máximo con el correspondiente al que resulta de los incisos 2 y 3, adicionándose 1 banca o escaño por cada 5 millones de habitantes que supere los 80 millones.

5. Los Estados Parte que tengan una población mayor de 120 millones de habitantes en adelante contarán, como mínimo con 18 bancas o escaños y como máximo con el correspondiente al que resulta de los incisos 2, 3 y 4, adicionándose 1 banca o escaño por cada 10 millones de habitantes que supere los 120 millones.

Artículo 3. La integración del Parlamento del MERCOSUR se modificará de acuerdo al crecimiento poblacional producido en el período de cuatro (4) mandatos parlamentarios cumplidos (16 años), y en base a la información suministrada por la División de Población de la CEPAL. La modificación será aprobada por Decisión del CMC, a propuesta del Parlamento del MERCOSUR aprobada por mayoría calificada.

Artículo 4. En la segunda etapa de transición, Argentina y Brasil elegirán sólo 1/3 (un tercio) de la diferencia que surge entre el piso de 18 bancas y el número máximo asignado a cada uno de estos dos Estados. Cumplida esta etapa, integraran el número máximo de las bancas que les corresponden.

Artículo 5. En el supuesto en el que un nuevo Estado Parte adhiera al MERCOSUR, dicho Estado contará con el número de escaños o bancas correspondientes de conformidad con las especificaciones previstas en esta norma. Cumplida esta condición Argentina y Brasil completaran el número final en la próxima elección que se celebre al efecto.

Artículo 6. Esta Decisión no necesita ser incorporada al ordenamiento jurídico de los Estados Partes por reglamentar aspectos de la organización o del funcionamiento del MERCOSUR, en virtud de lo establecido en el artículo 5 y la Disposición Transitoria Segunda del Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR.

Asunción, 28 de Abril de 2009



deja de considerar los problemas que enfrenta actualmente la Unión Europea y finaliza su trabajo reclamando la superación de “la fractura existente entre las élites tecnocráticas y la masa de la población” (p. 37) como requisito ineludible para avanzar hacia la integración política. En este marco, y más allá de las intenciones y expectativas del autor, lo cierto es que las conclusiones de su trabajo generan algunas en torno al modo en que la específica conformación de un grupo social funcionalmente diferenciado puede constituirse en “modelo para el MERCOSUR”. En todo caso sostenemos que su trabajo marca claramente la especificidad de los recorridos históricos de cada región.

En “*El regionalismo, entre el Estado Nación y la Gobernanza Global: una visión crítica*”, Andrés Malamud y Pablo Castro analizan los desafíos concretos que enfrenta el MERCOSUR para profundizar la integración. Su afirmación central es que “son los intereses y no las identidades las que constituyen el combustible de la integración regional” (p.57). Los autores se diferencian del resto de las contribuciones (con mayor énfasis en lo político-institucional) defendiendo con argumentos sólidos que la integración solo será posible si se aumenta, en primer lugar, la interdependencia económica. En esta línea critican por improbables las posiciones que denominan como “progresistas, existencialistas o desarrollistas” y que claman por una integración basada en instituciones supranacionales, un parlamento regional, y un mayor énfasis en los aspectos políticos y sociales. Por cierto,

la postura de los autores los incluye claramente en la línea “realista, instrumentalista o liberal”, utilizando su propia conceptualización, sin negar por ello que aún cuando se expongan a fuertes críticas (por caso en lo referente a la democratización) definen con precisión la situación actual del MERCOSUR denunciando su tendencia “a desviarse del realismo real hacia el realismo mágico” (p.56).

El artículo de Elsa Llenderozas “*¿Integración o Fragmentación? Política, Seguridad, Energía y Comercio en la Región Sudamericana*” profundiza algunos de los aspectos mencionados por Malamud y Castro. Como bien lo indica su título, se centra en cuatro dimensiones básicas para evaluar el estado de situación y las posibilidades actuales de la integración sudamericana: la política regional (y el rol de Venezuela y Brasil en particular); la energía (y sus posibilidades de establecerse como un campo estratégico de la integración); las tendencias actuales del comercio y las inversiones intrarregionales; y la “vieja” y “nueva” agenda de seguridad. Sus conclusiones no son optimistas: actualmente serían mayores los obstáculos que las posibilidades para la integración. La cuestión energética en este sentido se revela desde su perspectiva como un campo especialmente problemático que, aún cuando se ubique en el centro de la agenda integracionista, tiene más posibilidades de generar conflicto que de incentivar la cooperación. Llenderozas marca así una clara diferencia con Malamud y Castro para quienes la energía es *a priori* un ámbito propicio para impulsar los acuerdos intrarregionales. En su contribución

