

Trabajo de Seminario de Grado

Parlamento del Mercosur: ¿garantía de participación ciudadana?

María Sofía Marchioni

Introducción

Para realizar este trabajo, hemos observado y analizado el funcionamiento del Parlamento del Mercosur (creado en el año 2005 y constituido en diciembre del 2006), desde sus orígenes hasta la actualidad, y luego de hacernos varias preguntas con respecto al mismo, creemos fundamental establecer, como interrogante base: ¿Por qué es necesario el Parlamento del Mercosur? ¿Es una exigencia para el efectivo desarrollo de un proceso de integración?

Para intentar arribar a una respuesta, comenzaremos por adentrarnos en el desarrollo histórico de dicho Parlamento, en base a los objetivos originales instaurados en su Protocolo constitutivo. De esta forma procuraremos interpretar cuál fue la finalidad buscada con su creación; para analizar y estudiar por último, a través de la labor legislativa del Parlamento del Mercosur alcanzada a lo largo de estos años, la efectiva influencia que este órgano produjo tanto en el bloque como en los Estados que lo conforman.

Una vez establecida la causa que impulsa la creación de este organismo, reseñaremos brevemente los alcances de la integración y la supranacionalidad, con el fin de establecer la forma en que debe enmarcarse esta institución, que mejor se adecúe a los objetivos buscados. Si bien son conceptos conocidos y procesos que buscan superar los esquemas clásicos de cooperación utilizados por los Estados en el marco del derecho internacional, se observa que (y particularmente en América Latina), impera la necesidad de remarcarlos y recordarlos, ya que en muchos aspectos se coloca al interés nacional de los Estados, por encima de la integración. Sin

perjuicio de los grandes logros que ha alcanzado el Mercosur desde su creación y la importancia de este proceso que, como tal, se encuentra en vías de perfeccionamiento y constante evolución, todavía hay ciertas cuestiones que impiden un mayor compromiso a nivel internacional. Esta particular y constante puja entre el compromiso internacional que adquieren los países mediante su participación en los procesos de integración (en este caso, a través del Mercosur) y el interés nacional de los Estados miembros, se torna fundamental a la hora de comprender la actividad llevada a cabo por el Parlasur.

Finalmente, comprendiendo esta característica propia del Mercosur como proceso de integración distinto a otros, realizaremos una comparación entre los objetivos propuestos y la verdadera eficacia de su cumplimiento, de forma tal que se pueda establecer si el Parlasur brinda herramientas para un mayor crecimiento del bloque.

I- Parlamento del Mercosur: Orígenes y objetivos

Con el objetivo de introducir al Poder Legislativo en el proceso de integración implementado en el año 1991 con la firma del Tratado de Asunción, se previó en el art. 24 del mismo, la creación de la Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur, con el fin de “facilitar el avance hacia la conformación del Mercado Común” y como canal de comunicación entre los Poderes Ejecutivos y los Legislativos de los Estados Partes. Posteriormente, el Protocolo de Ouro Preto, ratificó con más fuerza su existencia, dándole carácter de órgano institucional compuesto por representantes de los Parlamentos Nacionales de los Estados Miembros del Bloque.

Sin embargo ya desde el Reglamento de la Comisión Parlamentaria Conjunta del año 1997, se observa que su existencia sería provisoria, dado que en su art. 3 inc. b) se establece como una de sus atribuciones, la de “facilitar la futura instalación del Parlamento del Mercosur”. Es decir, que esta idea ya imperaba desde el inicio de sus actividades. Por ello, la creación de dicho Parlamento luego de doce años de la existencia de la Comisión, ha sido acogida favorablemente por la comunidad del Mercosur, al haber implicado un avance significativo en la evolución hacia un nuevo modelo institucional que hacía falta al bloque.

Ahora bien, ¿cuáles fueron los objetivos buscados? O bien ¿es realmente importante la instalación de un Parlamento, en lo que respecta a un eficaz desarrollo de un proceso de integración como es el Mercosur?

Desde el punto de vista de los instrumentos normativos, el Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur del año 2005, establece como considerando, la “firme voluntad política de fortalecer y de profundizar el proceso de integración del Mercosur, contemplando los intereses de todos los Estados Partes y contribuyendo, de tal forma, al simultáneo desarrollo de la integración del espacio sudamericano.” A su vez, también funda la necesidad de la instalación del Parlamento, con una adecuada representación de los intereses de los ciudadanos de los Estados Partes, en el “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.”

Además, parecería atribuirle un carácter de órgano con facultades legisferantes, al afirmar que “el logro de los objetivos comunes que se han fijado los Estados Partes, requiere de un marco institucional equilibrado y eficaz, que permita crear normas que sean efectivas y que garanticen un clima de seguridad jurídica y previsibilidad en el desarrollo del proceso de integración, a fin de mejor promover la transformación productiva, la equidad social, el desarrollo científico y tecnológico, las inversiones y la creación de empleo, en todos los Estados Partes y en beneficio de sus ciudadanos.” Se torna importante destacar que si bien la creación del Parlamento no se trata de la conformación de un “Poder Legislativo” del Mercosur, se pretende con el mismo lograr la armonización legislativa del bloque.

Finalmente, siguiendo la idea de cohesión y solidaridad que debe existir entre los Estados miembros, se resalta “la importancia de fortalecer el ámbito institucional de cooperación interparlamentaria, para avanzar en los objetivos previstos de armonización de las legislaciones nacionales en las áreas pertinentes y agilizar la incorporación a los respectivos ordenamientos jurídicos internos de la normativa del Mercosur, que requiera aprobación legislativa.”

Por lo tanto concluimos que estas aspiraciones plasmadas por los Estados Partes, denotan la necesidad de un rediseño global de las instituciones regionales, de forma tal que su desenvolvimiento se torne efectivo y responda eficazmente a las demandas actuales surgidas a raíz de la natural evolución de la integración.

A lo largo de la investigación llevada a cabo para realizar este trabajo, hemos encontrado que muchos autores se expiden con respecto al rol que vino a ocupar el Parlamento, así como también su finalidad.

El parlamentario Alfonso González Núñez, también Senador de la República del Paraguay, en oportunidad de manifestarse acerca de la conveniencia de dicho Organismo, ha dicho: “Creemos honestamente, que el Parlamento del Mercosur será la herramienta hábil que canalice la opinión ciudadana hacia las instancias ejecutivas, que contribuirá una enormidad a la consolidación definitiva del grupo continental. El protagonismo y la trascendencia del Mercosur en el concierto de las potencias civilizadas se solidificará con la vigencia del Parlamento, agente facilitador de las diversas tratativas, acuerdos y transacciones que se verifiquen con los bloques análogos de otras latitudes o con los países que operen individualmente (...) El Paraguay (...) celebra que el Parlamento del Mercosur sea la figura dinamizadora que secundará a las administraciones centrales en la misión de remover las asimetrías, conjugar los intereses y conquistar el bienestar integral de todos quienes habitamos esta ubérrima cuan extensa zona meridional.”¹

A su vez, el Diputado Alfredo Atanasof, en el año 2004, en ocasión de ser Presidente de la Comisión Parlamentaria Conjunta, afirmó: “debemos pensar, indudablemente, en aquella institución regional que tenga la capacidad de dotar de legitimidad, transparencia, visibilidad, equilibrio, control y representatividad al proceso de integración: el Parlamento del Mercosur, que sea el órgano de representación, el alma de la integración: la voluntad, los intereses y las necesidades de la comunidad del Mercosur.”

El mismo Protocolo Constitutivo dice en su art. 1 que el Parlamento del Mercosur se constituye como “órgano de representación de sus pueblos, independiente y autónomo” con carácter unicameral.

Con la instalación del Parlamento, se ha dicho que el mismo constituye un instrumento de representación social y legítima que el proceso de integración nunca tuvo, que apunta a conceder a los ciudadanos del bloque un espacio donde se sientan realmente reconocidos y representados. Este sentido de pertenencia y participación permite atenuar el método de la diplomacia presidencial que si bien caracteriza al Mercosur, acarrea un déficit democrático que obstaculiza la integración regional.

¹ http://www.parlamentodelmercosur.org/innovaportal/v/5105/1/secretaria/parlamento_del_mercosur_evolucion_cualitativa_en_la_integracion_regional.html

En conclusión, podría decirse que en el proceso de transformación institucional del Mercosur, el Parlamento se presenta como la institución orientada a viabilizar la participación social a partir de la representación política que asumen sus integrantes. No debe perderse de vista que esto conlleva un logro muy importante, ya que implicaría la posibilidad de cambiar la visión que hasta el momento se tenía del mismo, como un simple acuerdo comercial en el que sólo intervienen los poderes ejecutivos de cada Estado, para dar lugar a la incorporación de la ciudadanía en el proceso de integración regional.

Esta idea de generar a través del Parlasur un espacio para la participación ciudadana en los asuntos regionales, la cual es predominante en la doctrina, también es compartida por el autor Jovits, quien establece que “la importancia de la participación de la sociedad civil en cualquier proceso de integración radica fundamentalmente en que la misma, además de dotar de legitimidad al proyecto, constituye un elemento básico para impulsar la inclusión de la dimensión social en el agenda del bloque. La participación de actores y movimientos sociales en la construcción del MERCOSUR ha sido –y es– decisiva como para impulsar la lucha contra la pobreza, promover un desarrollo económico y social incluyente y sostenible, así como para la propia legitimidad de la integración regional.” (Jovits, 2011: 91).

Llegado a este punto del trabajo, y luego de todo lo expuesto, nos encontramos ante la necesidad de plantearnos si verdaderamente los objetivos propuestos que constituyen el origen de este órgano, así como también las causas que los autores le atribuyen, son los motivos que fundan la exigencia de la implementación de un Parlamento dentro de la estructura institucional del Mercosur. En ese caso, creemos conveniente analizar si efectivamente los mismos se cumplen desde el punto de vista práctico, o que por el contrario, su actividad carezca de interés y sentido para aquellos sobre los cuales se legisla.

II- El problema de la representatividad

Antes de comenzar a analizar la labor realizada por el Parlamento del Mercosur, creemos conveniente plantear la cuestión suscitada con referencia a la integración del mismo, ya que la participación ciudadana, además de suponer un cierto grado de institucionalización, requiere de la técnica de mediación del poder: la representación.

Cátedra II / Derecho Internacional Público

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales - Universidad Nacional de La Plata

En el art. 6 del Protocolo Constitutivo se establece la forma de elección de los parlamentarios, la cual será “a través del sufragio directo, universal y secreto” a partir de la segunda etapa de transición, según las pautas establecidas en los Estados Partes, asegurando “una adecuada representación por género, etnias y regiones”. Esta norma significa un avance con respecto a la Comisión Parlamentaria Conjunta, cuyos miembros eran legisladores delegados por los parlamentos nacionales. Sin embargo, actualmente observamos que a pesar de encontrarse establecida esta mejoría, no es efectiva en la práctica ya que los Estados miembros, con excepción de Paraguay, todavía no han adecuado sus legislaciones internas a estos requerimientos electorales.

Para comprender mejor este inconveniente, desarrollaremos brevemente las etapas previstas en las disposiciones transitorias del mencionado Protocolo. El mismo, establece dos períodos de transición para la conformación del Parlamento, los cuales van del 31 de diciembre del 2006, al 31 de diciembre del 2010; y del 1º de Enero del 2011, al 31 de diciembre del 2014.

En la primera etapa, se dispone la designación de dieciocho parlamentarios, efectuada por los propios parlamentos nacionales, con una permanencia en el cargo por un período de cuatro años. Con anterioridad a la finalización de esta primera etapa se deberá aprobar por el Consejo del Mercado Común, a propuesta del Parlamento, antes de diciembre del año 2007, la decisión a adoptarse con respecto al criterio de representación ciudadana aplicable. De forma tal que se realice la primera elección por sufragio universal en cada uno de los países del bloque, y así, a partir de la segunda fase todos los parlamentarios hayan sido elegidos por la ciudadanía. Estas elecciones se realizarán según la agenda de cada uno de los países y su propia legislación nacional, procurando resguardar las condiciones que establece el art. 6, mencionado anteriormente.

A partir de la segunda etapa (2011-2014), se prevé la realización de las elecciones de forma simultánea en todos los países miembros a partir del año 2014, en el día que se establecerá antes de fines del año 2012, a propuesta del Parlamento, por el Consejo del Mercado Común, denominado: “el Día del Mercosur Ciudadano”.

Con respecto al cumplimiento efectivo de las disposiciones estipuladas para estos períodos, se observa que con un retraso de dos años y luego de una compleja negociación política, el 28 de abril del 2009 el Parlamento dicta el “Acuerdo Político para la Consolidación del Mercosur”, el

cual adopta un criterio de representación ciudadana de proporcionalidad atenuada; que luego en octubre del 2010, fue aprobado por el Consejo de Mercado Común mediante la Dec. N° 28/10. El mismo establece que: Brasil deberá elegir en sus comicios legislativos del año 2010 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. Muchas fueron las discusiones que se suscitaron con respecto al criterio adoptado, ya que si bien los Estados Partes no tienen un número de representantes directamente proporcional a sus poblaciones debido a las enormes diferencias poblacionales entre los socios, no se logra evitar esta asimetría, dado que los tres países minoritarios deberán necesariamente unirse al socio mayoritario, para alcanzar las mayorías establecidas.

Pero más allá de ello, creemos que existe un problema aún mayor que se relaciona profundamente con la representación ciudadana y la elección directa de los diputados. Sucede que la vigencia de los actuales miembros del organismo concluía el 31 de diciembre de 2010, es decir, que se encuentran inhabilitados legalmente para seguir ocupando sus bancas, razón por la cual los parlamentarios decidieron enviar al Consejo del Mercado Común, una propuesta para concretar una prórroga hasta el año 2014. A falta de respuesta, a fines de febrero se citó a la Mesa Directiva del Parlamento, donde los representantes de Uruguay acudieron solamente de forma informal para anunciar que no iban a participar hasta que no se les habilite.

Por otra parte, según un acuerdo suscrito en octubre pasado por los cancilleres del Mercosur, a partir de 2011 está previsto que los parlamentarios sean elegidos por voto directo de la ciudadanía. Pero ocurre que hasta el momento solamente Paraguay realizó elecciones directas para parlamentarios del Mercosur, en el año 2008. Por su parte, Argentina se encuentra en plena discusión con más de diez proyectos en trámite, tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado; y a su vez desaprovechó la oportunidad de elecciones presidenciales del año 2011 para que los ciudadanos elijan también a los legisladores del Mercosur. Hasta el momento, Uruguay es el único país en el que no se ha presentado ningún proyecto que trate la temática electoral para el Parlamento del Mercosur. En este último caso, algunos especialistas alegan que existen dificultades constitucionales para su implementación. Por su parte, los representantes de la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados brasileña aprobaron la semana

Cátedra II / Derecho Internacional Público

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales - Universidad Nacional de La Plata

pasada por unanimidad el proyecto que reglamenta las elecciones de parlamentarios del Mercosur en Brasil.

Hemos realizado el siguiente cuadro comparativo en base a los datos proporcionados por la página web oficial del Parlamento del Mercosur² para comprender de forma más acabada esta cuestión:

	Parlamentarios hoy en día	Parlamentarios según Dec. N° 28/10
Argentina	12: Castillo Oscar Aníbal, Di Tullio Juliana, Giustiniani Rubén Héctor, Mayans José Miguel Ángel, Menem Carlos, Pampuro José Juan Bautista, Puerta Federico Ramon, Quiroga Horacio Rodolfo, Rodríguez Saá Adolfo, Vera Arturo, Vigo Élida María, West Mariano Federico.	26 para el 2011 43 para 2014
Brasil	20: Mandetta, Alberto Dr. Carlos, Alves Ribamar, Amélia Ana, Arruda Inácio, Azeredo Eduardo, Bauer Paulo, Campos Julio, Cavalcanti Mozarildo, Da Cunha Vieira, Da Silva Benedita, de Araújo Iris, D'ávila Manuela, Filho Marçal, Freire Paulo, Freire Roberto, Guerra Sergio, Henry Raul, Hilton George, José Emiliano.	37 para el 2011 75 para el 2014
Paraguay	18: Barchini Ángel Ramón, Bejarano Cándido Vera, Benítez Cantero Carmelo Juan, Campos Ortiz Roberto, Canese Krivoshein Ricardo, Casado Atilio Martínez, Domínguez Santacruz Ramón, González Quintana Federico, González Villalba Mercedes, Guggiari Zavala Modesto Luis, Mendoza Unzain Ignacio, Núñez Alfonso González, Oviedo Brítez Francisco, Palacios Melgarejo Mirtha, Salum Pires Eric, Sánchez Amanda Núñez, Vera Cárdenas Zacarías, Villalba Rotela Carlos.	- 18 para el 2011 - 18 para el 2014
Uruguay	-18: Agazzi Ernesto, Alonso Verónica, Bayardi José, Borsari Gustavo, Cardoso Germán, Couriel Alberto, Da Rosa Eber, Ibarra Doreen Javier, Iturralde Pablo, Larnaga María Elena, Martínez Huelmo Rubén, Michelini Felipe, Moreira Constanza, Payssé Daniela, Penades Gustavo, Varela Nestier Carlos, Vázquez Juan Ángel, Viera Tabaré.	- 18 para el 2011 - 18 para el 2014

²En: http://www.parlamentodelmercosur.org/parlasur/p_parlamentario.jsp?contentid=196&seccion=3

Por otro lado, no se debe perder de vista, que la representación, si bien es fundamental, no es la única forma de participación ciudadana. La democracia participativa es una forma más compleja y dinámica que la mera selección de candidatos a través del sufragio universal, directo y secreto. Es decir, el derecho a participar no genera de por sí, ciudadanos activos o garantiza una política respetuosa de los derechos humanos. En efecto, se torna imprescindible para una mayor participación activa, la difusión de información concerniente a los temas en debate. Esta cuestión no es menor, ya que solo así, podrá existir un mayor compromiso por parte de los ciudadanos debidamente informados y no meros espectadores, con las decisiones que deban tomarse.

Con respecto a esta cuestión y a lo largo de la investigación realizada para efectuar el presente trabajo, nos hemos encontrado con la contrariedad de la carencia, fundamentalmente por la página oficial del Parlamento, del suministro actualizado de datos que hacen a un debido conocimiento de su desenvolvimiento y funcionamiento, así como también las actividades desarrolladas por el mismo.

Por ello creemos que la modernización de la institución Parlamentaria es un tema central a reformar, de forma tal que se adecúe a los nuevos avances tecnológicos para poder alcanzar un mayor nivel de comunicación con la sociedad y coadyuvar al logro de un “proceso de relegitimación”. Porque en tanto no se reconozca a la participación ciudadana, con el protagonismo que le es inherente y se conduzca de la misma forma como lo hace hoy en día, es decir, limitando su intervención, las resistencias que encontrará el proceso a lo largo de su desarrollo se irán incrementando.

III- La realidad actual de la actividad del Parlasur

La contribución que se espera del Parlamento del Mercosur al saneamiento del déficit democrático, permitiendo un aumento de participación social y brindando respuestas a las demandas planteadas por las sociedades de cada Estado miembro, son anhelos muy valorables, pero que en el plano fáctico distan mucho de ser puestos en práctica en la realidad. En efecto, desde mayo del año 2007, cuando efectivamente inició sus funciones, la tarea llevada a cabo por este organismo ha sido muy escasa en comparación con las expectativas buscadas.

Con anterioridad se han analizado las competencias de representatividad y legitimidad. Ahora nos ocuparemos de las facultades legislativas, que creemos son aquellas que deberían tener

mayor envergadura dado los objetivos expuestos al comienzo de este trabajo, que fundamentan la existencia de este órgano.

Sin embargo, en lo que respecta al aporte del Parlamento en cuanto refuerzo de la función legislativa del bloque, creemos que dista mucho de lo esperado. Las competencias del mismo relacionadas con este ámbito incluyen, entre otras cosas, poder “emitir declaraciones, recomendaciones e informes sobre cuestiones vinculadas al desarrollo del proceso de integración” (art. 4 inc 11 del Protocolo Constitutivo), pero los mismos son actos no vinculantes, es decir, caracterizados por su falta de obligatoriedad. Además, el art 4 inc. 13 le permite “proponer proyectos de normas al Consejo Mercado Común, el que deberá informar semestralmente sobre su tratamiento” y “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”(art. 4 inc 14). Ambas competencias, si bien significan un avance respecto a la antigua Comisión Parlamentaria Conjunta, 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, por lo que no contribuye a fortalecer la intervención de este organismo en los procesos decisorios del bloque.

El Protocolo Constitutivo señala en su art. 4 inc. 12 la obligación de transmitir al Parlamento todos los proyectos de normas con anterioridad a su aprobación, a fin de que éste emita un dictamen dentro de los 90 días de recibidos. A su vez, establece un tratamiento preferencial para aquellos proyectos de normas que hayan sido aprobado por el órgano decisorio de conformidad con los términos del dictamen del Parlamento: la norma deberá ser remitida a los poderes legislativos nacionales de cada Estado Parte para ser considerada por los mismos dentro de un plazo de 180 días. Empero, nuevamente nos encontramos frente al inconveniente de la falta de obligación por parte de los órganos decisorios, de aprobar la norma según los términos del dictamen del Parlamento, por lo cual podría decirse que esta competencia no es propiamente de producción de legislación.

Por ello concluimos que el rol del Parlamento es básicamente de consulta y de formulación de propuestas, sin poder real de creación legislativa, ni mayores injerencias decisivas para el desarrollo del proceso de integración. Esta limitación de sus competencias legislativas obstaculiza su capacidad de avanzar en la “armonización de las legislaciones nacionales en las

Cátedra II / Derecho Internacional Público

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales - Universidad Nacional de La Plata

áreas pertinentes y agilizar la incorporación de la normativa del Mercosur a los ordenamientos jurídicos internos, que requiera aprobación legislativa” establecidos en los motivos que dan origen al Protocolo Constitutivo.

Por otro lado, el análisis de la actividad que ha venido desarrollando este instituto a lo largo de estos años deja entrever que son escasos los actos aprobados que puedan destacarse. Para una mayor comprensión gráfica de las tareas efectuadas hasta el momento, decidimos confeccionar un cuadro comparativo de las mismas, y nos hemos encontrado con la problemática de la confusa información brindada por distintas fuentes. Este es una de las tantas situaciones que surgen debido a la ambigüedad e imprecisión sobre la información existente de fuentes oficiales, a la cual nos hemos referido con anterioridad. Decidimos, por tanto elaborar los siguientes cuadros en base a la Página web del Parlamento, y a la Revista de Integración y Cooperación Internacional:

	2007	2008	2009	2010	2011	Total
Recomendaciones	-	1	1	16	1	19
Proyectos de Normas	-	-	-	2	-	2
Informes	-	-	-	-	-	-
Disposiciones	-	-	-	19	-	19
Dictámenes	-	-	-	-	-	-
Declaraciones	-	-	3	22	2	27
Anteproyecto de Normas	-	-	-	-	-	-

Fuente: Elaboración propia en base a los datos proporcionados por la página del Parlamento del Mercosur: http://www.parlamentodelmercosur.org/innovaportal/v/29/1/secretaria/actos_del_parlamento.html?seccion=4 al día 28/07/2012

	2007	2008	2009	Total
Recomendaciones	2	11	13	26
Proyectos de Normas	-	-	2	2
Informes	-	-	1	1
Disposiciones	-	-	1	1
Dictámenes	-	-	-	-
Declaraciones	6	26	7	39

Anteproyecto de Normas

-

-

1

1

Fuente: Elaboración propia en base a los datos proporcionados por la página del CERIR, Revista Integración y Cooperación Internacional N° 1: http://www.cerir.com.ar/admin/_cerir/archivos/publicaciones /1/Revista%20Nro.%201.pdf al día 28/07/2012

De estos actos jurídicos observamos que la mayoría de ellos se refieren a Declaraciones sobre temas de índole sudamericana que si bien involucran a los Estados Parte del Mercosur, no conllevan cambios trascendentales que se relacionen estrictamente con los intereses del bloque. Con respecto a los primeros, podemos mencionar: la Declaración en defensa de los derechos humanos de los migrantes que rechaza la resolución denominada “Directiva de Retorno” dictada por el Parlamento Europeo; la Declaración de satisfacción por la histórica resolución que la Organización de Estados Americanos adoptada en junio de 2009 por la que se levantaron todas las restricciones a la República de Cuba; la Declaración por medio de la cual se repudia al nombramiento de Ahmad Vahidi como ministro de defensa de la República de Irán, por haber sido acusado de participar en el atentado de la AMIA; la Adhesión del Parlamento del Mercosur a la celebración por el Día Mundial del Agua; la Declaración de solidaridad con los pueblos hermanos de Chile y Haití ante las catástrofes acaecidas en dichos países; la Resolución por medio de la cual declara su enérgico rechazo ante el acto unilateral del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte de pretender autorizar la exploración y explotación hidrocarburífera en áreas de la plataforma continental circundante a las Islas Malvinas; entre otras.

Con respecto a aquellos actos que guardan una mayor relación con el bloque, se destacan la Recomendación para el diseño de una política común respecto al uso de los recursos del Sistema del Acuífero Guaraní, dirigida al Consejo Mercado Común; las Recomendaciones al Consejo del Mercado Común para que coordine acciones entre los países integrantes del Mercosur, a fin de lograr una respuesta común ante los casos de deportaciones ilegítimas que sufren los ciudadanos; y por último, el muy interesante proyecto de Protocolo Constitutivo que da origen a la Corte de Justicia del Mercosur, que garantice la “interpretación y aplicación uniformes del derecho del Mercosur, afianzando la consolidación jurídica e institucional del proceso de integración.” (PN 02/2010).

Sin embargo, y más allá de los exiguos números expuestos, lo más preocupante es el hecho de que temas de relevancia para las sociedades de los Estados Partes siguen ausentes del debate parlamentario regional.

Se advierte sin embargo, que todas estas falencias que impiden que el Parlasur logre mayores niveles de legitimidad y participación ciudadana, encuentran su origen en la forma en que se plantea su actividad, es decir, a través de un procedimiento para emitir su voluntad (ya sea mediante recomendaciones, declaraciones, proyectos de normas, y demás actos previstos en el art. 19 de su Protocolo Constitutivo) que son de carácter no vinculante. Esta falta de autonomía normativa, desnaturaliza los objetivos para los cuales esta institución fue creada, ya que no solo la iniciativa de creación de las normas sigue supeditada a la adopción de las decisiones del Consejo del Mercado Común, sino que también persiste el condicionamiento de la incorporación de las mismas conforme al derecho interno de cada Estado parte. Un ejemplo de ello, se puede observar en los dictámenes que el Parlamento debe emitir, con respecto a los proyectos de normas articulados por los órganos decisorios del Mercosur transmitidos antes de ser aprobados, pero no están obligados a aprobar la norma según los términos del dictamen.

Es decir, que las atribuciones definidas para el Parlasur, quedan circunscriptas a las recomendaciones y sugerencias, no vinculantes.

Por todo lo expuesto, concluimos que el problema de la efectividad de los objetivos que fundamentan el Parlamento, es una cuestión netamente política, que pasaremos a analizar a continuación.

IV- Integración y supranacionalidad

Es fundamental que se logre un equilibrio entre los intereses nacionales de cada Estado y los nacidos del bloque, para que los compromisos asumidos en los distintos acuerdos se correlacionen con la efectividad práctica que en el ámbito de la realidad los mismos deben tener:

“Es condición para la realización de un proceso de integración el que sus Estados Parte estén convencidos, no sólo de que pertenecer al mismo es conforme a su interés nacional, sino que es también del interés y beneficio común de todos los integrantes del proceso (...).” (Vicente Guillermo Arnaud, 1999: 25).

Este sentido de cooperación y solidaridad se verá fortalecido o atenuado según los distintos grados de integración o formas de agrupación, que se adopten.

Por ello, creemos que otorgarle un rol central, con capacidad de “vida propia” al Parlamento, de forma tal que éste pueda alcanzar efectivamente los objetivos para los cuales fue creado, nos

conduce necesariamente a hablar de supranacionalidad. Planteamos esta cuestión, porque entendemos que las vías de institucionalización que adopten los distintos Estados miembros para formar y desarrollar un proceso de integración, demuestran el compromiso asumido por los mismos con respecto al interés del bloque.

En efecto, la actividad actual del Parlasur analizada a lo largo de este trabajo, demuestra, el difícil equilibrio entre las tendencias intergubernamentales y supranacionales que impera en el Mercosur, porque si bien fue creado en miras al modelo del Parlamento Europeo (de hecho la denominación adoptada ya nos indica esta extrañeza con respecto a los vocablos utilizados en América Latina), no llega a ser equivalente a él ni mucho menos.

Es importante tener en claro que no se debe confundir la concepción de supranacionalidad, con el modelo de integración europea, ya que son dos cosas distintas: la primera es una noción que más bien se ubica en un plano teórico, mientras que el segundo es un proceso real y concreto, empleado para un contexto social y político específico; que a su vez no constituye el remedio o meta a alcanzar para todo proceso de integración. Si bien es cierto que la verdadera integración regional se logra primero alcanzando una integración política, cada bloque posee sus propias características. En el caso de América Latina existen varios factores comunes a las sociedades que la conforman y la tiñen de cierta particularidad, entre ellos podemos mencionar: la situación de crisis estructural interna que afecta los intereses de los Estados, los altos grados de pobreza, asimetrías entre los países y otros; pero fundamentalmente, el que nos interesa destacar es el activo e importante rol que ocupa la “diplomacia presidencial”, como base del funcionamiento del Mercosur (él mismo surgió a raíz de la voluntad política de los gobiernos nacionales).

Varios hechos (entre ellos las controversias suscitadas con la industria del automóvil en la década del '90, el azúcar y la crisis por la devaluación brasileña en 1999), han demostrado que la intervención de los propios presidentes en las negociaciones, y las conversaciones directas para llegar a una solución ante contextos políticos delicados, han sido exitosas por su rapidez y efectividad. Por eso la fuerza fundamental que impulsa el desarrollo de la integración en el Mercosur, se resume en la voluntad política de los gobiernos nacionales, los cuales imponen límites en base a sus intereses, determinando las pautas y el desarrollo del proceso, en vez de contribuir a su avance. Esto provoca como consecuencia, la falta de delegación de soberanía para lograr un aumento en cuanto a los niveles de compromisos mutuos.

Por ello, creemos que el Mercosur debería tener, en lo que hace a la creación normativa una estructura que tenga una existencia y capacidades individuales a sus órganos creadores, de cierta independencia de los poderes políticos que la conforman, ya que el presidencialismo excesivo, provoca indefectiblemente la eliminación de la vía institucional. Esta realidad se puede ver reflejada en el hecho de que los cambios decisivos y trascendentales, residen en la voluntad de los poderes ejecutivos de los Estados miembros, y explica las débiles competencias concedidas al Parlamento, tanto legislativas como de control.

V. Conclusiones

Muchos autores han hablado del “déficit democrático” que padece el Mercosur, causado por la ausencia de una mayor participación ciudadana tanto en el proceso de toma de decisiones, como en mecanismos propios de control de los órganos que lo conforman. Sin embargo, ¿podemos afirmar que esta falta de “democratización” ha sido superada con la creación del Parlamento del Mercosur? Los objetivos buscados con la creación del mismo, fueron sin duda la expresión de la necesidad de un cambio de diseño institucional, pero es fundamental que se tornen efectivos para poder llegar a una verdadera transformación del asunto. Si entendemos este déficit como una falta de intervención eficaz del órgano legislativo, el posible remedio a este problema podría ser la constitución de un parlamento regional, de carácter supranacional y con amplios poderes, de forma tal que aminore la preeminencia de los poderes ejecutivos en el bloque. En consecuencia, entendiendo el déficit en estos términos, difícilmente la existencia del Parlamento, con la forma en que ha sido instituido, sea capaz de enmendarlo. Ello es así porque su actividad se reduce a funciones básicamente consultivas, sin mayor protagonismo en cuestiones decisivas del bloque, ni potestades de control efectivas. A su vez, el poder de reglamentación continúa en manos de los órganos decisorios, con la diferencia de un procedimiento previo que requiere su dictamen, no vinculante.

Ello es así en parte porque el diseño institucional del Mercosur, se ve caracterizado por una marcada intergubernamentalidad. El órgano que “da vida” a este proceso de integración es sin duda el Consejo del Mercado Común, el cual se ha preocupado por producir una mayor institucionalidad creando espacios de intercambio y discusión de diferentes problemáticas. Sin embargo, esta multiplicidad de instituciones, a la larga nos lleva a que la integración no avance,

porque ante un período de crisis, los países adoptan políticas proteccionistas y se cierran en sí mismos.

Por lo tanto, para que la conformación del Parlamento constituya un positivo aporte institucional y no sea parte de un mero aumento de burocracia, debería significar la representación política y social de las comunidades de los Estados miembros, evitando fomentar un bajo desprestigio.

Si bien la consolidación como institución legislativa es una tarea que requiere tiempo y sobre todo, decisión política, es importante que el Parlasur no se encuentre siempre a la espera de una reforma profunda que a su vez difícilmente se concrete, por la falta de voluntad política que poseen sus miembros.

Por otro lado, tampoco se observa el buscado aumento de compromiso ciudadano activo, ya que la institucionalidad creada en el Mercosur para canalizar la participación social es considerablemente insuficiente: sus ciudadanos no sienten que participan en la sociedad regional y tampoco están imbuidos de un conocimiento, en algunos casos siquiera elemental, de la existencia de un órgano que los represente a nivel regional. Por ello se torna imprescindible un cambio radical tanto en las competencias básicamente deliberativas que posee el Parlasur, como en los medios de comunicación necesarios para afianzar este nuevo concepto entre las sociedades, de forma tal que se garantice efectivamente la incorporación y participación ciudadana activa en la región.

Las debilidades que posee este órgano, al día de hoy, son muchas. Jurídicamente, es una institución poco relevante dentro de la estructura del Mercosur, debido a que sus competencias no son relevantes y su rol es postergado en cuanto a su contribución al proceso de toma de decisiones e internalización de normas.

Desgraciadamente, la labor parlamentaria realizada hasta el presente no ha sido destacada, sino más bien poco significativa. Tal como lo hemos desarrollado precedentemente, la cantidad de actos jurídicos emanados del Parlasur, ha sido muy escasa, y sobre todo se ha limitado a la elaboración de declaraciones y recomendaciones no vinculantes. Tampoco ha aprovechado su existencia para fomentar un espacio de debate sobre temas de interés, donde puedan incorporarse cuestiones y problemas esenciales del bloque, que actualmente no tienen cabida. Además, en cuanto a su conformación interna, no se han diligenciado todavía los trámites legislativos nacionales para la elección definitiva y en forma directa de los diputados regionales, ni hay

planes para ello en un futuro, lo cual demuestra la importancia que los mismos Estados asignan a este órgano.

Sin embargo, mantenemos las esperanzas en saber que el reconocimiento de las deficiencias y errores del Parlamento es un primer paso para su posterior corrección con el fin de alcanzar resultados positivos y exitosos. Teniendo presente también que para lograr este largo y arduo desafío de implementar y consolidar la idea de un Mercosur democrático y representativo, es necesario un proceso de cambios profundos que inexorablemente se sustenten en un verdadero compromiso activo por parte de los gobiernos, de asumir la responsabilidad de fomentar con sus políticas a la integración, dejando de lado los intereses individualistas que atentan contra ella.

VI. Bibliografía

Libros:

ARNAUD, Vicente Guillermo (1999). *Mercosur, Unión Europea, Nafta y los procesos de integración*. Abeledo- Perrot, Buenos Aires.

BOUZAS, Roberto y FANELLI, José María (2002). *Mercosur: Integración y crecimiento*. Grupo Editor Altamira, Buenos Aires.

CAETANO, Gerardo; VÁZQUEZ, Mariana; VENTURA, Deisy (2008). *Reforma institucional del Mercosur. Análisis de un reto*. CEFIR, Montevideo, Uruguay. Disponible en la página: <http://cefir.org.uy/wp-content/uploads/downloads/2012/05/Reforma-Institucional-del-MERCOSUR.-An%C3%A1lisis-de-un-reto..pdf>

Fundación Konrad Adenauer Comisión Parlamentaria conjunta del Mercosur Editores (2004). *Hacia el Parlamento del Mercosur, una recopilación de documentos*. Uruguay. Disponible al día 28/07/2012 en la página: <http://www.opalc.org/images/INRE/hacia%20el%20parlamento%20del%20mercosur.pdf?c9ae27c2f1d8f1528bf1ec58a79711c6=54ea043693c0f789facff2d3580aad10>.

BRICEÑO RUIZ, José editor (2011). *El Mercosur y las complejidades de la integración regional*. Ed. Teseo, Buenos Aires. Al día 30/7/2012 en la página web:

Cátedra II / Derecho Internacional Público

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales - Universidad Nacional de La Plata

<http://books.google.com.ar/books?>

[id=EVLK74B_JXsC&pg=PA52&dq=parlasur+normas&hl=es&sa=X&ei=DH6qT_reB9Gutwf9t4miAg&ved=0CDQQ6AEwAA#v=onepage&q&f=false](http://books.google.com.ar/books?id=EVLK74B_JXsC&pg=PA52&dq=parlasur+normas&hl=es&sa=X&ei=DH6qT_reB9Gutwf9t4miAg&ved=0CDQQ6AEwAA#v=onepage&q&f=false).

MANUEL CIENFUEGOS, Mateo; NERYS FERNÁNDEZ, Wilson y MELLADO, Noemí Beatriz editores y directores (2012). *Desafíos del desarrollo de la infraestructura regional para el medio ambiente, la cohesión social y la gobernabilidad del Mercosur*. Taller de comunicación, Uruguay. Disponible en: www.mercosurpci2010.net/libros/libro01.pdf al día 30/7/2012.

MELLADO, Noemí Beatriz editora (2010). *Gobernabilidad e instituciones en la integración regional*. Lerner Ed. S.R.L., Buenos Aires.

Artículos:

AGUERRE, María Julia y ARBOLEYA, Ignacio (2009). “Estrategias para un Mercosur ciudadano”. Publicado en *La Reforma Institucional de Mercosur. Del diagnóstico a las propuestas*. Cefir. Al día 28/07/2012 en la página: <http://cefir.org.uy/wp-content/uploads/downloads/2012/05/La-reforma-institucional-del-MERCOSUR.-Del-diagn%C3%B3stico-a-las-propuestas.pdf>

CAETANO, Gerardo; VÁZQUEZ, Mariana; y VENTURA, Deisy (2009). “Reforma institucional del Mercosur. Análisis de un reto.” Publicado en el CEFIR.

JOVITS, Ignacio (2011). “La sociedad civil en la construcción del MERCOSUR y su participación en el ámbito de política exterior del bloque.” Publicado al día 20/6/2012 en: <http://mercosurpci2009.net/libros/libro01.pdf>

MALAMUD, Andrés (2010). “La diplomacia presidencial y los pilares institucionales del Mercosur: un examen empírico”. Publicado al día 30/5/2012, en: <http://www.relacionesinternacionales.info/ojs/article/view/241.html>.

METHOL FERRÉ, Alberto (1990). “América Latina y sus poderes intrínsecos”. Publicado en la revista *Estudios de Ciencias y Letras* (Órgano Oficial de la Universidad Católica del Uruguay) N° 19, Diciembre de 1990, Montevideo, Uruguay.

Cátedra II / Derecho Internacional Público

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales - Universidad Nacional de La Plata

PEÑA, Félix (2006). “Los grandes objetivos del Mercosur: Zona de libre comercio, unión aduanera y mercado común”. Publicado en

VOLONTÉ BERRO, Alberto (2007). “Parlamento del Mercosur, pilar de la integración política”. Publicado al día 20/6/2012 en: <http://www.iri.edu.ar/images/Documentos/CENSUD/articulos/boletin6c.pdf>

ONUKE, Janina (2012). “Democracia e Integración Regional: Perspectivas del Parlasur”. Publicado al día 30/7/2012 en: http://www.iri.edu.ar/index.php?option=com_content&view=article&id=422&Itemid=166&lang=es

CONSANI, Norberto y BOGADO BORDAZAR, Laura (2007). “Mercosur: perspectivas a 16 años de integración”, en *Transitando los inicios del Siglo XXI. Las Relaciones Internacionales de Argentina, Chile y México*. Grupo Editor Nuevohacer, Argentina, pp. 51-68.

CASTAING, Mario Paz (2008). “Los retos de la dimensión Parlamentaria del Mercosur”. Publicado al día 30/7/2012 en: http://www.iri.edu.ar/index.php?option=com_content&view=article&id=422&Itemid=166&lang=es

PORCELLI, Emanuel (2007). “La legitimidad: desafío del Parlasur”. Publicado en el *Boletín Electrónico del Centro de Estudios Sudamericanos*, n° 6, Instituto de Relaciones Internacionales, UNLP.

Páginas web consultadas:

<http://www.radiomercosur.com/noticias>

<http://www.parlamentodelmercotur.org/>

<http://www.cerir.com.ar/>

<http://cefir.org.uy/documentacion/publicaciones-cefir>