

EL ESTABLECIMIENTO DEL PARLAMENTO DEL MERCOSUR: REFLEXIONES DESDE LA EXPERIENCIA EUROPEA

Dr. Cástor Miguel Díaz Barrado
Dra. María Belén Olmos

Palabras claves: integración regional – MERCOSUR- Unión Europea

Con la adopción del *Protocolo del Parlamento del MERCOSUR* se ha dado, sin duda, un paso importante para la consolidación institucional del acuerdo de integración subregional, ya que emerge así una nueva institución parlamentaria en el marco general de la integración latinoamericana-caribeña, que se suma a las ya existentes y precursoras. Como se sabe, en 1979, el otrora Pacto Andino adoptó la decisión de establecer un órgano de tales características, ejemplo que siguió luego el Sistema de la Integración Centroamericana con el establecimiento del PARLACEN, creado en 1987.

A la luz de este acontecimiento, quizá convenga reflexionar sobre el establecimiento y el futuro del Parlamento del MERCOSUR, eso sí, desde la perspectiva de lo que ha sucedido, desde su creación, con el Parlamento Europeo.

1. La instauración del Parlamento

En la experiencia europea, la Asamblea, posteriormente denominado Parlamento Europeo, se incluyó en el diseño originario de las Comunidades Europeas. El Parlamento Europeo, transitó por un periodo de composición intergubernamental durante los primeros años, hasta que se implementó el sufragio universal directo en los Estados miembros para designar a los representantes mediante la adopción de la denominada *Acta Electoral Europea*.

En el MERCOSUR, después de un prolongado debate, se ha optado, en definitiva, por el establecimiento de una institución parlamentaria en varias fases progresivas como solución ecléctica, de tal modo que después de una fase de transición se pasará a otra definitiva. El comienzo del *periodo definitivo* se producirá cuando, habiéndose establecido las bases de representatividad, se fije una fecha como *Día del MERCOSUR Ciudadano*, en que se realizará en todos los Estados partes la elección directa por un periodo de cuatro años de los parlamentarios. En definitiva, el paso de la *Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC)*, con una composición netamente intergubernamental y funcionamiento intermitente, al Parlamento significará, por lo tanto, un proceso bastante largo.

Por lo que se refiere al *funcionamiento del Parlamento*, recordemos que, a nivel europeo, el Tratado de la Comunidad Europea (TCE), en su artículo 190.4, prevé el establecimiento de un *proceso electoral uniforme* que podemos decir que está en vías de consolidación. Por el momento, la armonización de las normas electorales se ha producido en virtud del Acta Electoral Europea, que dispone las bases de la participación de los parlamentarios (régimen de incompatibilidades, prohibición de doble voto, calendario de elecciones), aún cuando cada Estado conserva su propia legislación electoral que rige el resto de los aspectos (edad para el voto, circunscripciones, etc.). En lo concerniente al caso español, cabe recordar la Ley Orgánica del Régimen Electoral General.

Un aspecto importante, en cuanto a la conformación del Parlamento en el caso del MERCOSUR, es que el Protocolo de creación prevé, además, la *participación de los Estados Asociados de MERCOSUR* en las sesiones del Parlamento, con voz, pero sin voto, en particular, interesa resaltar el caso de Venezuela que, como se sabe, está en vías de convertirse en un nuevo Estado miembro. A este respecto, la Unión Europea registra una práctica diversa, pero que, salvando las distancias, también puede resultar de interés de cara a articular esta participación, y que es la de los Estados adherentes antes de convertirse en miembros plenos, como en el reciente ejemplo de la incorporación de los últimos Estados candidatos.

2. La articulación del Parlamento en la estructura institucional

Es conocido que, en sus comienzos, el MERCOSUR optó, en el Tratado de Asunción (1991), por *una estructura institucional sencilla*, pero efectiva, al contar con pocos órganos con una distribución clara de funciones: el Consejo Mercado Común, como máximo órgano, junto a las Reuniones de Presidentes; el Grupo Mercado Común, de carácter ejecutivo y la Secretaría de MERCOSUR, con un rol administrativo. *La Comisión Parlamentaria Conjunta*, se incorporaba así como otro *órgano netamente intergubernamental* con funciones en materia de la armonización legislativa. Tras la reforma del Protocolo de Ouro Preto (1994) se incorporaron nuevos órganos, se reformaron otros (Comisión de Comercio y Foro Consultivo Económico y Social), dejándose intactas las funciones de la Comisión Parlamentaria Conjunta.

Ahora se sumará *el órgano parlamentario de MERCOSUR*, que como notas más sobresalientes resaltarían la de ser un órgano de funcionamiento permanente, de tipo *unicameral*, cuyos miembros son elegidos mediante *voto directo, universal y secreto*, y representativo de los *pueblos del MERCOSUR*. En este esquema, el Parlamento mercosureño, de acuerdo a las normas de su tratado constitutivo, debe servir de nexo entre las instituciones y órganos del MERCOSUR. Es así que al Parlamento le atañe el control de la observancia de las normas del MERCOSUR, facultad que comparte con el Grupo Mercado Común. Además, se dispone la relación con los principales órganos políticos, a los que puede enviar pedidos de informes relacionados con la marcha del proceso de integración que deberán recibir respuestas dentro del plazo de 180 días.

Con todo, se instauran una serie de *funciones de coordinación política*, similares a las que desempeña el Parlamento Europeo en relación con el Consejo Europeo y la Presidencia del Consejo de la Unión Europea, ya que se estipula que el órgano equivalente de MERCOSUR guardará una relación próxima con la Presidencia *pro tempore* del Consejo del Mercado Común, la que deberá presentarle un informe al inicio del semestre (con los objetivos y prioridades establecidos) y otro cuando termine el semestre correspondiente (un resumen de las actividades llevadas a cabo). Asimismo, se dispone lo que es, en esencia, un *derecho de interpelación*, puesto que, a través de la Presidencia *pro tempore*, el Parlamento podrá invitar a representantes de los órganos de MERCOSUR para tratar asuntos que se encuentran bajo análisis.

Más allá de las disposiciones del Protocolo constitutivo, que, como se observa, se ha preocupado por resaltar estas *funciones de coordinación política*, cabe reflexionar sobre la madurez institucional de MERCOSUR y también, sobre la correspondencia entre la normativa y la práctica referente a las funciones del órgano parlamentario en el

estado actual del proceso. Ya que la regla es la no permanencia y la intergubernamentalidad de las instituciones y en la que no existe un órgano que pueda equipararse en su funcionamiento a la *Comisión Europea* y con el juego de contrapesos que existe entre una y otra institución europea. En ese sentido, insistimos en afirmar que la consolidación de *las funciones de coordinación del Parlamento Europeo* ha sido el resultado de un proceso evolutivo progresivo de varios años y que es de prever que pase un periodo razonable de tiempo antes de que el Parlamento de MERCOSUR llegue a desplegar tales funciones.

3. Poderes Normativos

El Parlamento Europeo representa, quizá, un modelo alentador para el órgano parlamentario de MERCOSUR, porque inicialmente las facultades que se le atribuyeron fueron de carácter consultivo, manifestándose por medio de dictámenes. A partir del Acta Única Europea de 1986, las competencias del Parlamento Europeo incrementaron considerablemente. Tras las reformas operadas posteriormente: Maastrich (1992), Amsterdam (1999) y Niza (2001) hasta llegar al Tratado Constitucional, inmerso en el limbo del proceso de ratificación, se han afianzado claramente los poderes normativos. Así, el Parlamento Europeo puede *solicitar la formulación de una propuesta normativa* a la Comisión, que tiene el monopolio de la iniciativa legislativa. Además, participa de los *procedimientos de consulta, cooperación* y del más importante de todos: el de *codecisión*, en el cual puede oponer bloqueo a la adopción de una norma por parte del Consejo de la Unión Europea; finalmente, en determinados temas el Parlamento Europeo debe emitir un dictamen conforme, sin el cual no puede proseguirse con el procedimiento en curso.

En el caso del MERCOSUR, de conformidad con el artículo 19 del Protocolo, en una redacción un tanto imprecisa, del Parlamento de MERCOSUR pueden emanar los siguientes actos: 1. Dictámenes; 2. Proyectos de normas; 3. Anteproyectos de normas; 4. Declaraciones; 5. Recomendaciones; 6. Informes; y 7. Disposiciones. Como funciones netamente normativas, a nuestro juicio, se describe, al margen de la *redacción de proyectos y anteproyectos de normas*, la posibilidad que tendría el Parlamento de dictar *dictámenes preceptivos* sobre decisiones, resoluciones y directivas que emitan el Consejo del Mercado Común, el Grupo Mercado Común o la Comisión de Comercio de MERCOSUR, respectivamente, en el caso de que se requiera la intervención de los parlamentos nacionales para la implementación de las normas.

Este panorama que ofrece el tratado constitutivo nos lleva a plantear directamente la necesidad de que se introduzcan paulatinamente cambios a nivel del resto del derecho originario mercosureño para que puedan compatibilizarse las disposiciones del Protocolo con las normas que prevén los procedimientos normativos del MERCOSUR. La experiencia europea ha demostrado que, más que enunciar en abstracto las normas que hipotéticamente podría adoptar el órgano parlamentario, resulta más conveniente *indicar un núcleo de poderes normativos que pueda ser ampliado a medida que avance la integración*. Actualmente, al referirnos a los poderes normativos del Parlamento de MERCOSUR, nos encontramos, fundamentalmente, con poderes normativos en potencia, de tal manera que su desarrollo, en la práctica, dependerá en una buena medida del perfeccionamiento del sistema de producción normativa mercosureña.

4. Poderes políticos: democracia y derechos humanos

Durante sus inicios, y aún en la actualidad, el Parlamento Europeo se ha caracterizado por desplegar *una importante función en materia de democracia y derechos humanos*, por medio de diferentes acciones. Podemos mencionar, por ejemplo, la labor del Parlamento Europeo en cuanto a la inclusión de la cláusula democrática y de tutela de derechos humanos en materia de tratados celebrados con terceros Estados; la intervención del Parlamento Europeo a través del dictamen conforme en la aplicación del mecanismo de sanción establecido en los artículos 6 y 7 del TCE en el caso de violación “grave y persistente” de los principios generales de la Unión (entre los que se incluyen la democracia y los derechos humanos) en un Estado Miembro; y la proclamación de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea adoptada en Niza en el 2000.

Es aquí donde encontramos, en esencia, funciones análogas entre los dos Parlamentos. Así, dentro de la consolidación del principio democrático en el MERCOSUR, se ha reconocido, en el Protocolo Constitutivo, un rol predominante al Parlamento en la preservación de la democracia, estableciéndose la interrelación con el *Protocolo de Ushuaia sobre el Compromiso Democrático del MERCOSUR*. Además, se dispone como atribución del Parlamento la de fomentar una “democracia representativa y participativa en el MERCOSUR” (artículo 4 del Protocolo Constitutivo del Parlamento de MERCOSUR).

En lo que atañe a *la tutela de los derechos humanos*, al Parlamento se le asigna la tarea de “elaborar y publicar anualmente un informe sobre la situación de los derechos humanos en los Estados Partes”, lo cual representa una importante contribución al desarrollo de los derechos humanos en el seno del MERCOSUR. Para el cumplimiento de dicha tarea, el Parlamento deberá tener presentes “los principios y las normas del MERCOSUR”. Recordemos en este sentido, que, además, de los principios reconocidos en el derecho originario mercosureño (Tratado de Asunción y demás tratados internacionales) existe instrumentos de naturaleza declarativa que regulan específicamente la materia de los derechos humanos, como la *Declaración Socio-Laboral del MERCOSUR de 1998* o la *Carta de Buenos Aires sobre Compromiso Social de MERCOSUR de 2000* (Vid. María Belén Olmos Giupponi, *Derechos humanos e integración en América Latina y el Caribe*, Valencia, 2006).

En esta línea, merece la pena destacar que, en la protección de los derechos humanos, el Parlamento de MERCOSUR encontrará seguramente un apoyo importante en la labor de *Observatorio de las Políticas Públicas de Derechos Humanos del MERCOSUR* que agrupa a organizaciones no gubernamentales de derechos humanos de MERCOSUR, creado en el año 2004, así como en la actuación de la *Reunión de Altas Autoridades de Derechos Humanos del MERCOSUR (RAADDHH)*.

5. La relación con el órgano judicial del proceso de integración

Al Parlamento Europeo se le ha reconocido legitimación ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, por tanto, posee el derecho de intervención en los procedimientos que se ventilan ante el Tribunal de Justicia, dentro de los parámetros establecidos por la jurisprudencia europea; y, más específicamente, puede demandar a

otra institución por medio del *recurso por omisión* (artículo 232 TCE), y puede en el marco el *recurso de anulación* (artículo 230 TCE), actuar en defensa de sus prerrogativas y, también ser legitimado pasivo de un recurso seguido contra un acto adoptado por el procedimiento de codecisión o cuando se trate de actos destinados a producir efectos jurídicos frente a terceros.

Como es sabido, una de las notas peculiares del MERCOSUR, es que ha optado por prescindir de un órgano judicial, de modo diverso a como han procedido las experiencias integradoras análogas que han instituido, respectivamente, el Tribunal de Justicia Andino, la Corte Centroamericana de Justicia y la Corte de Justicia del Caribe. Hasta el momento, el mecanismo de solución de controversias es, en esencia, de carácter arbitral, habiéndose establecido, tras la reforma del Protocolo de Olivos (2002) otro órgano: el Tribunal Permanente de Revisión (Cástor Miguel Díaz Barrado, Protocolo de Olivos para la solución de controversias en MERCOSUR adoptado el 18 de febrero de 2002: Un paso adelante en la integración mercosureña, *REDI*, 2003).

Pues bien, el artículo 13 del Protocolo constitutivo indica la facultad del Parlamento del MERCOSUR de solicitar a este órgano *opiniones consultivas*, con lo cual deberemos entender que hace una remisión al citado Protocolo de Olivos que en el Capítulo III contempla esa posibilidad de una manera muy general, por cuanto dispone que “El Consejo del Mercado Común podrá establecer mecanismos relativos a la solicitud de opiniones consultivas al Tribunal Permanente de Revisión definiendo su alcance y sus procedimientos” (artículo 3 del Protocolo de Olivos). Debemos, por tanto y en definitiva, recurrir al *Reglamento del Protocolo de Olivos para la Solución de Controversias en el MERCOSUR* (MERCOSUR/CMC/DEC. N° 37/03) que regula el procedimiento con más detalle. Dichas opiniones consultivas podrán versar sobre el Tratado de Asunción, el Protocolo de Ouro Preto, los protocolos y acuerdos celebrados en el marco del Tratado de Asunción, las Decisiones del Consejo del Mercado Común, las Resoluciones del Grupo Mercado Común y las Directivas de la Comisión de Comercio del MERCOSUR así como sobre los principios y disposiciones de Derecho Internacional (artículo 34 del Protocolo de Olivos).

6. Función política y de proyección internacional

El Parlamento Europeo ha proyectado sus funciones políticas en dos ámbitos: en el interior de la Unión Europea y hacia el exterior. En lo que hace al ámbito interno, el Parlamento Europeo lleva a cabo una importante labor de coordinación con los Parlamentos nacionales. En cuanto al ámbito externo, desde sus inicios el Parlamento Europeo ha proyectado la posición de las Comunidades Europeas en el contexto internacional mediante las declaraciones efectuadas ante diversos sucesos acaecidos en la Comunidad Internacional, y, luego de las reformas introducidas en el derecho comunitario, además, se le ha reconocido un cierto control político en materia de política exterior y de seguridad común (PESC). También, el órgano legislativo comunitario europeo interviene en la celebración de tratados internacionales, de acuerdo con facultades concretas expresamente previstas en los tratados constitutivos, entre las que se destacan la celebración de los tratados de adhesión de nuevos Estados miembro y de los tratados de asociación que requieren el dictamen conforme del Parlamento.

A su vez, y de modo similar, el Parlamento de MERCOSUR, en la esfera de los Estados miembros, será, como heredero de la Comisión Parlamentaria Conjunta, el nexo

con los Parlamentos nacionales. En este sentido, prácticamente conserva las funciones de ésta. Ahora bien, en la esfera externa apreciamos una mayor profundidad en las modificaciones que acarrea el Protocolo constitutivo. Por un lado, por cuanto el Protocolo le asigna al Parlamento del MERCOSUR, la facultad de mantener relaciones institucionales con los Parlamentos de terceros Estados y otras instituciones legislativas. Y, por otro lado, en razón de que se introduce una importante atribución para el Parlamento del MERCOSUR, cual es la de celebrar convenios de cooperación o de asistencia técnica con organismos públicos y privados, de carácter nacional o internacional, con un límite preciso que sea dentro de la esfera de sus competencias y cuente con el asesoramiento del órgano competente del MERCOSUR.

7. Poder consultivo del órgano parlamentario.

El núcleo a partir del cual se han fortalecido los poderes normativos del Parlamento Europeo ha estado conformado esencialmente por los dictámenes emitidos desde sus comienzos.

En el caso del Parlamento de MERCOSUR se habla de *dictámenes* y de *recomendaciones*, además de mencionar un tipo especial de dictámenes que serían los llamados “dictámenes preceptivos”. Debemos, en este punto, indicar la diferencia entre una y otra manifestación de la función consultiva, ya que el *dictamen* es una manifestación de una opinión de carácter técnico mientras que la *recomendación* es una sugerencia sobre un comportamiento o acción a seguir. La diferencia es importante a la hora de un desarrollo posterior de estas funciones consultivas, ya que los dictámenes, como bien lo distingue el Protocolo constitutivo pueden ser *facultativos*, el órgano puede decidir o no libremente solicitarlo, o *preceptivos*, de obligada solicitud, en cuyo caso, de omitirse el mismo o de no esperarse su formulación el procedimiento, adolecerá de un vicio de nulidad.

En suma, será en el ámbito de las funciones consultivas donde nos parece que el Parlamento de MERCOSUR está llamado a cumplir un rol central, a partir del cual pueda ir incrementado su intervención en los procesos normativos que tienen lugar en el seno del proceso de integración mercosureño.

8. Déficit democrático y participación de la sociedad civil

El Parlamento Europeo se creó con el propósito de garantizar la representación de los pueblos de la Unión Europea y democratizar el proceso de integración. A través de las sucesivas reformas de los tratados constitutivos, se fue introduciendo *el principio de legitimidad democrática* en los aspectos institucionales, reforzando las competencias del Parlamento respecto de la Comisión, aumentando el control de los aspectos presupuestarios e incrementando el ámbito de aplicación de la co-decisión. No obstante esa consagración de la legitimidad democrática del Parlamento, se observa una caída en los índices de participación de los ciudadanos en las elecciones europeas.

En el caso de MERCOSUR, y consecuentemente con la notable función democratizadora que corresponde al órgano parlamentario en la estructura institucional, se ha tratado de garantizar *la existencia de canales de comunicación con los ciudadanos de MERCOSUR*, por medio de diferentes vías, entre las que se destacan: Por un lado, la *vinculación con el órgano de participación de la sociedad civil*, el Foro Consultivo

Económico y Social (FCES), a través de reuniones semestrales para el intercambio de informaciones y opiniones; y, por otro lado, la *organización de reuniones públicas* con organizaciones de la sociedad civil y los sectores productivos sobre cuestiones que atañen a la evolución del proceso de integración.

9. Equilibrio regional y asimetrías

En la conformación del Parlamento Europeo, se ha tratado de garantizar *la representación equitativa de los diversos Estados miembros y la pluralidad política*. Ha sido constante la discusión sobre el número de representantes por cada Estado miembro, fijándose un límite máximo a la cantidad total de diputados. Así se ha ido modificando el número total de acuerdo al ingreso de nuevos Estados por medio de disposiciones en el derecho originario. Luego del Tratado de Niza y de las últimas adhesiones, actualmente los “eurodiputados” ascienden a 785, pertenecen a 27 Estados miembros y representan a los 492 millones de habitantes de la Unión Europea.

Durante el periodo de negociaciones que precedió a la adopción del Protocolo Constitutivo respecto del Parlamento del MERCOSUR se debatió sobre el número de representantes por cada Estado miembro, procurando que, con la composición del Parlamento, *no se profundizasen las asimetrías existentes*. En definitiva, se ha optado por una integración igualitaria al inicio (18 representantes por cada Estado miembro) que debe evolucionar hacia *una proporcionalidad atenuada*. A partir de 2010, la distribución de los parlamentarios de MERCOSUR se deberá determinar con base en “criterios de representatividad ciudadana”, que tengan en cuenta las asimetrías poblacionales y del PBI. Para preservar un equilibrio subregional, se ha introducido un límite que impide que ninguna delegación, por sí sola o asociada a otra, pueda tener mayoría automática.

Además, se ha introducido, dentro de los objetivos, el de asegurar una representatividad pluralmente ideológica y política. Por cuanto respecta a la representación adecuada de los ciudadanos, el Parlamento debe respetar el *principio de respeto de la diversidad*. En otros términos, como se dice, el Parlamento respetará el pluralismo y la tolerancia como garantías de la diversidad de expresiones políticas, sociales y culturales de los pueblos de la región. De esta manera, se pretende avanzar hacia *la construcción de una identidad compartida*, con base en el reconocimiento de la diversidad que presentan las sociedades mercosureñas.

10. Parlamento y tutela de los derechos de los ciudadanos

En la experiencia europea, dentro de la tutela de los ciudadanos, se ha establecido *un Defensor del Pueblo*. En la integración latinoamericana, ha sido una aspiración de algunos sectores del Sistema de la Integración Centroamericana y de la Comunidad Andina de Naciones de instituir un órgano de tales características.

En la Unión Europea, como garantía de los derechos de los ciudadanos, por una parte, encontramos el Parlamento Europeo ante el que se puede ejercitar el *derecho de petición* en los siguientes términos: “cualquier ciudadano de la Unión, así como cualquier persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro, tendrá derecho a presentar al Parlamento Europeo, individualmente o

asociado con otros ciudadanos o personas, una petición sobre un asunto propio de los ámbitos de actuación de la Comunidad que le afecte directamente” (artículo 194 TCE).

Por otra parte, existe *el Defensor del Pueblo*, vinculado orgánicamente al Parlamento Europeo y designado por esta institución (artículo 194 TCE) y que defiende los derechos de los ciudadanos ante la Administración Pública comunitaria, por medio fundamentalmente de la presentación de las *reclamaciones*, presentadas directamente por los ciudadanos o bien a través de un miembro del Parlamento Europeo (Carlos Moreiro González, *El Defensor del Pueblo* ene. Tratado de la Unión Europea, *Gaceta Jurídica de la CEE*, 1993).

En el caso del MERCOSUR, resulta, cuando menos curiosa, la consagración del derecho de los *ciudadanos de los Estados partes*, sean personas físicas o jurídicas, de presentar *peticiones* relativas a actos u omisiones de los órganos de MERCOSUR a mitad de camino entre las peticiones en sentido que hemos visto con lo que serían las reclamaciones ante el Defensor del Pueblo Comunitario. En este caso, una vez que el Parlamento reciba una petición, deberá analizarla y, en su caso, remitirla al órgano correspondiente.

De todos modos, pensamos que la redacción actual puede dejar abierta la posibilidad que se incorpore, más adelante, un órgano similar al Defensor del Pueblo Europeo en el ámbito del MERCOSUR. Mientras tanto, el Parlamento podrá recibir tanto peticiones como reclamaciones de los ciudadanos de los Estados miembros.