



La evolución de la institucionalidad europea: el caso del Parlamento Europeo*

Ignacio Bartesaghi**

Resumen:

Desde los orígenes de la Unión Europea y durante todo el período de perfeccionamiento del proceso de integración, el Parlamento Europeo no sólo ocupó un sitio de privilegio en la estructura orgánica, sino que evolucionó de forma conjunta al cumplimiento de los objetivos originarios de la Unión, recibiendo una transferencia cada vez mayor de capacidades que hacen del proceso un caso único en términos globales. Esta evolución se parece bastante poco a la que ha atravesado desde su constitución el Parlamento del Mercosur, que si bien apuesta a conformarse en un Parlamento de características al menos similares al de la Unión, desde su gestación y hasta la actualidad muestra diferencias notorias frente al caso europeo.

Abstract:

Since the origins of the European Union and throughout the period of development of the integration process, the European Parliament has not only occupied a place of privilege in structure of the organization, but evolved as the original objectives of the Union were met, receiving an increasing number of capabilities that make this process a unique case in global terms. This evolution is quite different from that undergone since its inception by the Mercosur Parliament, which, though committed to the idea of becoming at least to the European Union Parliament, has had a markedly different evolution when compared to the European case..

Palabras claves:

Unión Europea - Parlamento Europeo - Parlamento del Mercosur.

Keywords:

European Union - European Parliament - Mercosur Parliament.

* Fecha de recepción: 9 de marzo. Fecha de aprobación: 16 de septiembre.

** Doctorando en Relaciones Internacionales (IRI –UNLP), Magíster en Integración y Comercio Internacional, Posgraduado en Negocios Internacionales e Integración y Licenciado en Relaciones Internacionales.

1. Introducción

El presente artículo tiene por objetivo el estudio de la evolución de las instituciones de la Unión Europea (UE)¹, en particular del Parlamento Europeo (PE), debido a que ha sido uno de los órganos que ha registrado mayores transformaciones en los últimos años. En efecto, el PE ocupa hoy un sitio de privilegio en la estructura orgánica del bloque, acompañó los cambios alcanzados a través de las sucesivas reformas de la UE y en especial las aprobadas por el Tratado de Lisboa². Como se comentará en capítulos posteriores, este tratado le otorga una importancia cada vez mayor a la ciudadanía europea, concepto revolucionario en la teoría clásica de los procesos de integración. La UE es un proceso de integración único en su tipo, su sistema político ha evolucionado de forma permanente en los últimos 50 años, delegando soberanía hacia las instituciones comunitarias que son representativas tanto del interés comunitario como del nacional.

El desarrollo de la institucionalidad europea está enmarcado en el proceso de consolidación de la UE desde su creación, por lo que no es una profundización aislada, como ha ocurrido en el caso del Parlamento del Mercosur (PM). Esta última institución se constituyó de forma anticipada al logro de los objetivos principales que motivaron la formación del Mercosur.

El desarrollo de la institucionalidad europea está enmarcado en el proceso de consolidación de la UE desde su creación, por lo que no es una profundización aislada, como ha ocurrido en el caso del Parlamento del Mercosur (PM). Esta última institución se constituyó de forma anticipada al logro de los objetivos principales que motivaron la formación del Mercosur.

A través del análisis de la evolución del proceso de integración europeo así como de una de sus instituciones principales, es posible confirmar el éxito alcanzado por la UE más allá de las dificultades económicas y políticas que actualmente y desde el año 2008 golpean a la región. La reciente crisis ha provocado un sinnúmero de críticas al pro-

ceso de integración, en algunos casos justificadas, pero en otros no siendo conducentes con la historia de la UE, la evolución de sus instituciones y su todavía presente poderío económico y comercial (27% del PBI mundial en 2010 y cerca del 35% del comercio internacional en el mismo año).

El artículo comienza con una caracterización de la UE, atendiendo muy brevemente a la historia de su gestación y a las características principales del proceso de integración, para luego centrarse en el PE y su evolución. Finalmente, se comentan las principales características del PM, en comparación con las del PE.

¹ Desde un inicio se define a la Comunidad Europea como Unión Europea, si bien esta última denominación recién fue formalizada en 1992.

² Nombre otorgado finalmente al proyecto de Constitución para Europa.

2. Breve caracterización de la Unión Europea

2.1 Antecedentes

Si bien la mayoría de los autores coinciden en que los antecedentes de la UE se ubican luego de culminada la Segunda Guerra Mundial, no puede desconocerse que las primeras “ideas europeas” emergieron en el período de entre guerras. Por ejemplo, en 1924 se gestó el denominado movimiento de la Unión Paneuropea³, años más tarde se lanzó la primera propuesta de vínculo federal entre los países europeos, idea planteada por el ministro de Asuntos Exteriores francés⁴ (Diez de Velasco, 2002). Una vez culminada la Segunda Guerra Mundial, Europa comienza a discutir distintas concepciones sobre la integración. Por un lado el federalismo y por otro el funcionalismo. Los defensores del federalismo impulsaban un acuerdo político entre los Estados europeos, única forma de alcanzar la reconstrucción de Europa y una paz duradera⁵. Este movimiento estuvo liderado por estadistas que entendían que Europa debía ingresar en una nueva era, con una nueva organización basada en nuevos intereses comunes de sus pueblos, objetivos que tendrían que quedar consagrados en tratados que garanticen el Estado de Derecho y la igualdad de todos los miembros (Fontaine, 2003).

Los defensores del funcionalismo entendían que era necesario alcanzar una integración económica de forma previa a alcanzar la integración política. Como se verá seguidamente, el método funcionalista fue el que finalmente primó, especialmente por el liderazgo de Jean Monnet y Robert Schuman⁶. A su vez, otro de los enfoques en discusión se centró en la institucionalidad, donde algunos propugnaban una cooperación intergubernamental con organizaciones permanentes, mientras que otros Estados apostaban a una integración de corte federal, llegando a proponer incluso la convocatoria de una Asamblea Constituyente Europea (Diez de Velasco, 2002).

Con la puesta en marcha del Plan Marshall⁷ una vez finalizada la Segunda Guerra Mundial, y con la constitución de la OECE, hoy OCDE, se marcó una importante etapa en la cooperación de Europa Occidental, que estuvo además acompañada por la implementación de la Unión Europea de Pagos y la propia creación de la Nomenclatura Arancelaria de Bruselas⁸ (Tamames, 2010).

³ Fundado por el Conde Coudenhove-Kalergi.

⁴ Propuesta presentada en la Sociedad de Naciones por el Ministro Aristides Briand y luego consolidada en un proyecto de constitución de una Asociación Europea en el año 1930.

⁵ Cabe recordar que en momentos en que se discutía el futuro de Europa las tensiones políticas y militares estaban muy presentes. La Guerra de Corea, la crisis de Suez y de Hungría presionaban a Europa e impulsaban a Estados Unidos a que se logre la estabilización de la región.

⁶ Independientemente de los liderazgos mencionados, cabe señalar que existen otros referentes de la integración de la época, incluso denominados por la propia UE como “padres fundadores”. Las figuras mencionadas por la UE en su sitio web son Jean Monnet, Robert Schuman (los dos franceses ya comentados), Konrad Adenauer y Walter Hallstein (alemanes), Winston Churchill (inglés), Alcide de Gasperi y Altiero Spinelli (italianos), y por último Paul Henry Spaak (belga).

⁷ Beneficiaba a 17 países de Europa Occidental, que fueron los que formaron parte de la OECE y del Consejo Europeo.

⁸ Implementada para ser aplicada entre los miembros de la OECE y antecedente directo del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías.

Los intentos de integración entre algunos países europeos, algunos con cierto éxito, no pueden ser desconocidos como antecedentes de la UE. En tal sentido, el Benelux que en primera instancia unió a Holanda, Bélgica y Luxemburgo en un acuerdo monetario (1943), luego extendió el mismo a una Convención Aduanera (1947) y más adelante lo transformó en una “pre – unión económica” (1949). Esta última instancia preveía la eliminación de los derechos aduaneros entre los tres países y la aplicación de un arancel externo común para las mercaderías originarias de terceros países. En el desarrollo de la UE, en todo momento, los países del Benelux jugaron un rol pro integracionista, hecho que resalta el rol que pueden jugar los países pequeños en los procesos de integración (Bizzosero y Abreu, 2000). En particular, la historia europea le adjudica un papel central a la propuesta del Benelux en la reunión que los ministros de Asuntos Exteriores de los “seis” tuvieron en Mesina en 1955, contando con el liderazgo del ministro belga Paul Henri Spaak, considerado por la propia UE como uno de los principales impulsores del proceso de integración.

Previo al Tratado de Roma, se dieron otros intentos que tenían por objetivo profundizar las relaciones comerciales y económicas entre los países europeos. Por ejemplo, cabe mencionar la unión aduanera franco-Italiana y el FINEBEL, concebida como un área monetaria entre Francia, Italia, Holanda, Bélgica y Luxemburgo, acuerdos que en los dos casos fracasaron (Tamames, 2010). En el mismo sentido, el propio Convenio de París de 1948 previó la posibilidad de formar una unión aduanera, que finalmente no fue posible debido a la negativa de Gran Bretaña⁹.

Se considera al Congreso de la Haya como el acontecimiento más relevante desde el punto de vista de la integración Europea, convocado por el Comité de Coordinación de los Movimientos Europeístas y celebrado en mayo de 1948. De este congreso de carácter no gubernamental emergió el impulso decisivo para la creación del Consejo de Europa, cuyo estatuto fue firmado en Londres el 5 de mayo de 1949. En el mencionado congreso se consensuó la idea de que Europa debería estar unida, si bien se hicieron cada vez más visibles las diferencias entre la Europa continental y Gran Bretaña. Por un lado, se presentaba la propuesta franco-belga que era favorable a la implementación de una asamblea parlamentaria, que estaría dotada de amplios poderes. Por otro, Gran Bretaña planteaba la sola existencia de un Comité de Ministros con poderes exclusivos de coordinación (Pastor Ridruejo, 1999)¹⁰. En consecuencia, los

⁹ Entre otras razones, Gran Bretaña no quería abandonar sus compromisos en la Commonwealth.

¹⁰ El Consejo de Europa terminó siendo una organización internacional de menor renombre con fines más de coordinación y no de integración. De todas formas, no pueden desconocerse el gran número de acuerdos y convenciones aprobadas en su marco. La organización tenía por objetivo el examen de los asuntos de interés común de toda Europa, conclusión de acuerdos y acción conjunta. Así como lo establece Pastor Ridruejo (1999), las Comunidades Europeas creadas en la década del cincuenta representarían un tipo de integración más profunda en lo que denominó “la pequeña Europa”, mientras que el Consejo de Europa representaría, con mecanismos de integración menos profundos, los intereses de “la gran Europa”. El Consejo de Europa es una comunidad ideológica basada en los pilares de la democracia pluralista y parlamentaria, Estado de Derecho y respeto a los derechos humanos. De acuerdo al Estatuto, los fines del Consejo Europeo consisten en alcanzar una unión más estrecha entre sus miembros a través de la cooperación en ámbitos muy variados, tales como el económico, social, cultural, científico, jurídico y administrativo, así como velar por la salvaguarda de los derechos humanos y libertades fundamentales. Entre los principios de la organización, cabe notar que no se plantea ningún

pasos dados por algunos países europeos hacia una integración comercial y política de corte profundo (Baldwin, 1993), pusieron en evidencia las diferencias existentes entre la Europa continental y Gran Bretaña, ya que esta última se mostraba cada vez más alejada del concepto de integración federal y de corte supranacional.

No fue hasta la declaración de Robert Schuman, el 9 de mayo de 1950, que se dio el impulso final a la constitución de la “Europa de los seis”, hoy transformada en la Unión Europea de los veintisiete. En una de las declaraciones más recordadas y de mayor impacto en el proceso de gestación de la UE, el ministro francés afirmó que: “Europa no se hará de golpe ni en una construcción de conjunto: se hará mediante realizaciones concretas, creando primero una solidaridad de hecho”¹¹.

En base al mencionado plan, el gobierno francés propuso colocar el conjunto de la producción franco – alemana del carbón y del acero bajo una autoridad común en una organización abierta a los demás países de Europa. Para dimensionar la importancia económica de la decisión, debe tenerse en cuenta que en dicha época, el carbón y el acero eran de los recursos más abundantes en Europa y la principal fuente de empleo en dichos países. Además, la propuesta tuvo un fuerte contenido simbólico ya que se trataba sobre la administración de recursos que eran claves para la fabricación de materiales de guerra. La aceptación de la propuesta francesa por parte del resto de la “pequeña Europa” culminó en la aprobación del Tratado de París, aprobado en el año 1951 (entró en vigor en 1952), por el cual se constituyó la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), considerado el antecedente más directo de la UE. Los países firmantes de la CECA fueron Francia, la República Federal de Alemania, Bélgica, Italia, Luxemburgo y los Países Bajos.

Una vez que entró en vigor la CECA, se dieron otros pasos hacia la profundización de la integración europea a través de los esfuerzos para crear una Comunidad Europea de Defensa¹², así como una Comunidad Europea Política, proyectos que quedaron frustrados, paradójicamente, por la no ratificación del parlamento francés. Es interesante resaltar que algunas de las propuestas planteadas hace más de cincuenta años atrás, hasta el presente siguen sin instrumentarse. Por ejemplo, la UE sigue sin establecer una política común de relaciones exteriores¹³; tampoco posee un ejército ni una política de defensa común.

De todas formas, la construcción comunitaria no quedó detenida por mucho tiempo ya que, en 1955, los Ministros de Asuntos Exteriores de los seis países miembros

objetivo militar. Con respecto a su estructura orgánica, el Comité de Ministros es el órgano principal, está integrado por todos los Estados miembros que cuentan con un voto cada uno. La toma de decisiones es por unanimidad, mayoría de dos tercios o mayoría simple, si bien, salvo para algunos casos, las normas aprobadas no tienen fuerza vinculante. A su vez, cuenta con la Asamblea consultiva, integrada por parlamentarios de los Estados miembros elegidos por los parlamentos nacionales y en un número proporcional al tamaño de los Estados. Más recientemente se han creado órganos subsidiarios como el Comité de Asesores Jurídicos Internacionales. La sede del Consejo de Europa se encuentra en Estrasburgo, Francia.

¹¹ Fontaine, P. (2000): Una nueva idea para Europa. La Declaración Schuman, 1950 – 2000. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Pág. 12 – 15.

¹² A iniciativa del Presidente del Consejo de Ministros francés, René Pleven.

¹³ Las diferencias entre los miembros en lo que refiere a la política exterior han sido notorias, no sólo en votaciones en organismos internacionales, sino también en la posición que han mantenido en los diferentes conflictos bélicos e intervenciones armadas.

de la CECA crearon un Comité Intergubernamental¹⁴ que dio inicio a las negociaciones que finalmente constituyeron la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM) por el Tratado de Roma suscrito el 25 de marzo de 1957. El Tratado entró en vigencia en 1958 y fue firmado por los seis países originarios de la CECA, ya mencionados anteriormente.

2.2 Ampliaciones, principios y estructura orgánica

Las ampliaciones de la UE han sido una de las características principales del proceso de integración, tanto por las fortalezas, pero también por las debilidades y posibles amenazas que las mismas trajeron aparejadas.

En 1972, Ingresaron Reino Unido, Irlanda, Dinamarca y Noruega¹⁵. El ingreso del Reino Unido marcó un hito en la Comunidad. Cabe recordar que dicho país había intentado en más de una oportunidad ingresar al bloque, pero contó con la férrea oposición de Francia, en particular del Presidente De Gaulle¹⁶. De todas formas, la participación de Gran Bretaña en el proceso de integración siempre motivó diferencias con respecto a las posiciones de las otras potencias continentales (Francia, Alemania e Italia), en aspectos como la Política Agrícola Común, las regulaciones migratorias, la moneda única y más recientemente el “pacto fiscal”, que contó con una firme oposición de Gran Bretaña.

En el año 1981 ingresó Grecia y en 1986 España y Portugal, dando lugar a la tercera ampliación de la UE. En 1995 se incorporaron Austria, Finlandia y Suecia¹⁷. El primero de mayo de 2004 se concretó la ampliación más ambiciosa de la unión Europea pasando de 15 a 25 países. Los nuevos integrantes fueron: La Republica Checa, Estonia, Chipre, Letonia, Lituania, Hungría, Malta, Polonia, Eslovenia y Eslovaquia. En 2007 se concretó el ingreso de Bulgaria y Rumania, al mismo tiempo que se iniciaron las negociaciones para el posible ingreso de Turquía¹⁸. Con respecto a Croacia, este país presentó una solicitud de adhesión a la UE, que aún sigue en estudio por parte del Consejo (sería el próximo país en ingresar). El órgano superior de la UE propuso una serie de cuestiones a las autoridades croatas como condicionantes para su ingreso al bloque. Las otras dos naciones que solicitaron formar parte de la UE fue-

¹⁴ Se lo denominó “Relanzamiento de Europa”.

¹⁵ Cabe señalar que, finalmente, Noruega no ingresó a la UE debido a que la consulta popular desestimó dicha posibilidad.

¹⁶ El presidente francés alegaba que Gran Bretaña no se sentía europea, mostrando oposición a la creación de la CEE y en especial a la asociación estratégica entre Francia y Alemania. A su vez, dicho país fomentó la creación de la Asociación Europea de Libre Comercio, integrando a gran parte de los países que no habían ingresado a la CEE pero que sí formaban parte de la OEEC y del Consejo de Europa. Una vez que Gran Bretaña asumió que el proceso europeo era la mejor opción para la inserción internacional del país, inició el largo camino para asociarse con los países de Europa.

¹⁷ Primeros países que ingresaron con el nuevo sistema de adhesión aprobado en Maastricht.

¹⁸ Este proceso, iniciado por el Consejo de Copenhague de 2002, contaba con el antecedente de la decisión de 1999 en Helsinki, donde ya se había considerado apto a Turquía para ingresar a la UE si cumplía con algunas condiciones fundamentales. Corresponde señalar que, desde esa fecha en adelante, Turquía ha cumplido muchas de las condiciones planteadas por la UE para su posible ingreso al bloque.

ron la República Yugoslavia de Macedonia (lo planteó en 2008) e Islandia, que solicitó su ingreso en 2009¹⁹.

La última adhesión a la UE provocó un ola de críticas, tanto de la sociedad europea como de algunos Estados miembros que verían mermado su poder en la toma de decisiones²⁰.

Con respecto a los desafíos, la más ambiciosa adhesión incorporaba países muy diversos en lo cultural, tradiciones, con altos grados de informalidad y corrupción, muy atrasados económicamente y en infraestructura, lo que demandaría un redireccionamiento de los fondos europeos hacia dichos países. A su vez, el tamaño de algunos de los nuevos miembros como Polonia o Rumania, provocaban preocupaciones en lo que se refiere a la toma de decisiones de la UE, sistema que hasta ese momento ponderaba sólo al número de habitantes. Este último punto motivó las reformas sucesivas que se dieron en los tratados de Maastricht, Ámsterdam y Niza. Por último, uno de los temas que provocó mayor preocupación en algunos Estados europeos estuvo centrado en los aspectos migratorios, previéndose una fuga masiva de trabajadores de Europa Oriental hacia la Occidental²¹.

La crisis económica actual, que hizo visibles las diferencias políticas entre los miembros (ya alertadas en el proceso de ratificación de la Constitución Europea y del Tratado de Lisboa), sumado a las características de algunos de los socios que han mostrado interés por ingresar (caso de Turquía, que cuenta con el rechazo de Francia y Alemania, no sólo por aspectos religiosos —este país es mayoritariamente musulmán—, sino también porque pasaría a hacer el país más poblado de la UE, entre otros aspectos), pueden alertar sobre las dificultades que enfrentarán dichos aspirantes para materializar la admisión a la UE (el ingreso de Croacia, así como el de Islandia, sí están próximos a concretarse). Al respecto, el hecho de que por primera vez la UE dispuso la posibilidad de que los miembros puedan solicitar su desvinculación del bloque (concretado en el Tratado de Lisboa), indica un cambio y de cierta forma impone nuevos límites a sus posibles futuras ampliaciones.

¹⁹ Islandia es hasta la fecha miembro de la Asociación Europea de Libre Comercio.

²⁰ Debe tenerse en cuenta que la incorporación de los países de Europa Oriental estuvo acompañada de un fuerte interés político, en particular debido al efecto psicológico que tendría la eliminación de la “Cortina de Hierro” que dividió ideológicamente a los países europeos una vez finalizada la Segunda Guerra Mundial e iniciada la Guerra Fría. En el momento en que se concreta la adhesión, los países de Europa Oriental estaban bajo la influencia de Rusia (algunos la mantienen, al menos en el plano cultural y demográfico), dependencia que se interrumpiría una vez concretado el ingreso de dichas naciones a la UE. Cabe recordar que la incorporación de dichos países al bloque suponía que pasaran automáticamente a ser socios de la OTAN (para la política exterior de Rusia no era conveniente el ingreso a la OTAN de los países que se encontraban dentro de su zona de influencia; este hecho perjudica hasta el presente el ingreso de Ucrania, Moldova y Belarús a la UE, además de Turquía, proceso de adhesión que Rusia sigue de cerca), hecho que contó con el beneplácito de Estados Unidos. Otros aspectos valorados en esta nueva adhesión referían al aumento del tamaño del mercado, la posibilidad de aumentar los flujos de inversiones hacia dichos países, dado el atraso en infraestructura, la poco desarrollada y diversificada matriz productiva y los costos salariales que eran sustantivamente inferiores a la media europea. El aumento de la capacidad productiva en el sector agrícola fue otro de los aspectos resaltables por el ingreso de los nuevos miembros, ya que en casi todos los casos se está frente a países netamente agrícolas.

²¹ Al respecto se aprobaron algunas restricciones.

Entre los principales objetivos planteados por la UE, se destacan la promoción del desarrollo económico y social en forma equilibrada y sostenible, la afirmación de la identidad en el ámbito internacional, el reforzamiento de la protección de los derechos e intereses de sus ciudadanos, la cooperación estrecha entre los miembros y el desarrollo así como el mantenimiento del acervo comunitario. Los principios en que basa la UE su perfeccionamiento, son el de subsidiariedad, proporcionalidad, respeto de la identidad nacional de los Estados miembros, exigencia del sistema de gobierno democrático, respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales y el respeto del Estado de Derecho.

En lo referido a sus tratados originarios, además del ya mencionado Tratado de Roma, se destacan el Acta Única Europea aprobada en 1986, el Tratado de Maastricht aprobado en 1992, Tratado de Ámsterdam de 1997, el Tratado de Niza aprobado en 2000 y el Tratado de Lisboa aprobado en 2007. Como quedará en evidencia en el siguiente apartado, en todos los tratados se han ido incorporando nuevas potestades al PE, en un proceso de profundización que no ha tenido retorno desde la década del sesenta. Independientemente del avance normativo señalado, cabe recordar que la UE no estuvo ajena a estancamientos y dificultades para seguir avanzando en el cumplimiento de sus objetivos originarios, como por ejemplo ocurrió en el período entre la firma del Tratado de Roma y el Acta Única Europea.

Por último, en lo que se refiere a su estructura orgánica, los órganos de la UE son el Parlamento Europeo, el Consejo Europeo, el Consejo de la Unión Europea, la Comisión Europea, el Tribunal de Justicia, el Tribunal de Cuentas, el Banco Central Europeo, el Comité Económico y Social Europeo, el Comité de Regiones, el Banco Europeo de Inversiones y el Defensor del Pueblo Europeo. Además de las instituciones nombradas, la UE cuenta con un gran número de organismos interinstitucionales y agencias especializadas.

3. El caso del Parlamento Europeo

3.1 El Parlamento europeo y la delegación de soberanía

En el proceso europeo de integración la evolución del PE es un muy buen ejemplo del grado de avance institucional que puede alcanzarse entre un grupo de países con una fuerte voluntad integracionista. Este tema adquiere especial relevancia en momentos en que la UE atraviesa serias dificultades políticas y económicas, ya que para superarlas, la institucionalidad y en especial su desarrollo y profundización son una garantía de estabilidad y alientan la posible superación de la crisis actual.

Corresponde señalar que históricamente y en coincidencia con la literatura económica integracionista más extendida, la UE ha sido el proceso de integración tomado como referencia a nivel internacional por ser catalogado como el más profundo y exitoso. En efecto, una de las características mayormente valoradas y comparadas con respecto a los otros procesos de integración a nivel mundial se refiere al fenómeno de la supranacionalidad, entendido como el traspaso de la soberanía nacional a una organización dotada de órganos supranacionales que velarían por el interés comunitario y ya no sólo por el nacional. Al respecto, el profesor Heber Arbuét Vignali define los procesos de integración como:

La evolución de la institucionalidad europea: el caso del Parlamento Europeo

“... todo aquel proceso que favorezca la actitud cooperaria de los Estados independientes apenas trascienda la mera coordinación espontánea y posea algún grado de institucionalidad formal y hasta que la profundización del proceso abandone el ámbito de las relaciones internacionales regladas a partir del principio de independencia propio del atributo de la soberanía, para ingresar en el campo del derecho político interno, en el marco de una idea de supremacía propia del poder central del Estado (...)”²².

Esta definición refleja con exactitud la filosofía integracionista iniciada a fines de la década del cuarenta e inicios del cincuenta y que culminó con la aprobación del Tratado de París y del de Roma. En la misma obra se establece que el concepto de integración y el de soberanía son conceptos que se: “complementan y que la integración profunda, la de raíz comunitaria, estructurada a partir del atributo de la supranacionalidad, es una forma de reforzar la capacidad de decisión independiente de los Estados en una nueva y difícil circunstancia histórica (...)”²³.

El debate sobre los beneficios del derecho supranacional versus el intergubernamental, naturalmente se inició con la constitución de la UE (en particular con la aprobación de la CEEA). Sin embargo, la lógica supranacional europea estaba reflejada en las potestades de su órgano ejecutivo, a saber, la Comisión Europea y su contraparte intergubernamental, el Consejo de la Unión Europea. De todas formas, luego de un análisis pormenorizado sobre la evolución del proceso de integración, se descubre al PE como el órgano de mayor desarrollo, donde termina primando la lógica institucional democrática frente a la supranacional o intergubernamental.

Otro de los aspectos a resaltar de la evolución del PE es que la misma no se dio de forma aislada, sino que acompañó una profundización de todo el proceso integracionista, no sólo en sus metas, reforma permanente de los tratados, sino también en el número de Estados y por ende aumento del número de ciudadanos (500 millones aproximadamente), lo que permite darle aún mayor legitimidad al traspaso de poder al pueblo europeo representado por el PE. Cabe recordar que el PE es el único órgano de la UE en que sus representantes son elegidos directamente por los ciudadanos de todos los miembros por un período de cinco años.

En efecto, el PE ha sido, sin lugar a dudas, la institución que registró los mayores cambios estructurales, tanto en los cambios en su composición, como principalmente en las competencias adquiridas. De acuerdo con lo establecido en el artículo 189 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, inicialmente se trataba de un órgano de origen interestatal, concebido como un órgano que representaba a los ciudadanos de los Estados y no al “pueblo europeo”, ya que este concepto no existiría plenamente hasta la aprobación del Tratado de Lisboa y hasta la consolidación del concepto de “ciudadano europeo”. En efecto, dicha definición que, vale señalar, es inédita en la teoría de la integración, tiene por objetivo la instauración de una democracia representativa y de un pluralismo político en la UE, dos principios legitimados por el PE. Cabe señalar que los miembros del PE no están vinculados con los gobier-

²² Arbuet Vignali, H. (1997): “Soberanía e Integración, ¿conceptos opuestos o complementarios?”, En Libro colectivo *Temas de integração com enfoques no MERCOSUL*, Ed. LTr Editora limitada, Sao Paulo, S.P., Brasil, 1997, tomo I, pp. 84 a 105.

²³ *Ibidem*.

nos, asumiendo, en el marco de un órgano de carácter supranacional, la legitimidad democrática tanto en su origen como en su ejercicio. De cualquier forma, más allá de la comentada evolución del PE, es necesario reconocer que, desde los inicios del proceso de integración europeo, estuvo presente el espíritu de alcanzar una integración política cada vez más profunda entre los pueblos de Europa. (Figueroa, 2004).

3.2 El Parlamento en síntesis

Los antecedentes directos del PE pueden encontrarse en la fundación de la Asamblea Común de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (en 1952), luego transformada, en 1958, en la Asamblea Parlamentaria Europea. Finalmente, en el año 1962 adquiere la naturaleza que presenta hasta la actualidad.

Al inicio del proceso de integración se le otorgó al Parlamento un papel consultivo en el proceso legislativo (como ocurre actualmente en el mismo órgano creado por el Mercosur), ya que inicialmente la Comisión proponía la legislación que era adoptada por el Consejo sin intervención del Parlamento. A través del Tratado de Bruselas de 1975 (a partir de esa fecha el Parlamento adquirió la potestad de controlar las cuentas de la UE al final de cada ejercicio y evaluar si la Comisión ha ejecutado correctamente el presupuesto), el Acta Única Europea (donde se estableció la obligatoriedad de obtener la aprobación del PE para la adhesión de nuevos miembros), Maastricht (donde se aprobó el procedimiento de codecisión), Ámsterdam (que reforzó el procedimiento de codecisión) y Niza (que continuó el proceso de profundización), se le fue otorgando cada vez más poder al Parlamento. De todas formas, la transformación (en términos de sus potestades) más profunda de dicha institución se concretó por el Tratado de Lisboa, a partir de cuando el PE pasó a ser el órgano europeo que decidirá sobre un mayor número de asuntos comunitarios.

El Tratado de Lisboa entiende que el Parlamento es el órgano adecuado para que la UE y sus 500 millones de ciudadanos enfrenten los desafíos de la globalización, en temas de tal envergadura y donde es necesario contar con una voz única y reforzada. En ese sentido, el PE acompañó las grandes transformaciones de la UE (aprobación de sucesivos tratados), la incorporación del Euro y la recepción de nuevos miembros, por nombrar los hitos históricos de mayor relevancia. Más recientemente, se lo dotó con la misma jerarquía que el Consejo en el procedimiento de toma de decisiones.

Al respecto de las funciones, suele reconocerse que el PE ha sido la institución “ganadora” de las sucesivas reformas de la UE, en términos de la paridad jerárquica de las instituciones, prácticamente compartiendo con el Consejo la capacidad legislativa. Esta extraordinaria delegación de poder no puede analizarse de forma aislada, sino que necesariamente debe estar enmarcada en la evolución normativa del proceso de integración ya comentada y en especial del concepto de ciudadanía europea y sus derechos fundamentales.

Es bueno recordar que el Parlamento no ejerce poderes sino funciones, ya que se trata de un órgano de corte supranacional que si bien presenta similitudes, no puede asemejarse a los Parlamentos nacionales. En efecto, de acuerdo al Tratado Constitutivo del Parlamento, las funciones son fundamentalmente tres: función legislativa y presupuestaria en conjunto con el Consejo de Ministros (participa en el procedimiento legislativo a través de un proceso de codecisión que es el mayormente utilizado en la UE), las funciones de control político y consultivas (incluso puede aprobar una

moción de censura a la Comisión), la potestad de elegir al Presidente de la Comisión Europea a propuesta del Consejo y también tiene competencias en materia de relaciones exteriores, aprobando la adhesión de nuevos miembros y los acuerdos de asociación aprobados por la UE²⁴.

El PE se encuentra instalado en Estrasburgo, Francia, si bien también tiene sedes y desarrolla acciones en Bruselas y Luxemburgo. Podría definirse al PE como la institución encargada de la representación de los pueblos de los Estados miembros y de aportar la legitimidad democrática a la estructura institucional comunitaria. El Parlamento está formado por representantes elegidos por el pueblo (Eurodiputados) que se agrupan por grupos políticos y no por nacionalidades (en la actualidad son siete)²⁵.

El número de representantes por Estado será proporcional a la población, por lo que Alemania es quien posee más representantes seguido por Francia, Gran Bretaña, Italia, España y Polonia (el Tratado de Lisboa estableció un mínimo de 6 Eurodiputados, caso de Malta, y un máximo de 96, caso de Alemania²⁶). El sufragio universal directo se alcanzó en el año 1979 (las elecciones son cada 5 años). El PE realiza sesiones plenarias mensuales, reuniones plenarias adicionales y cuenta con comisiones especializadas. En el cuadro presentado a continuación se detalla la estructura orgánica del Parlamento.

Al respecto de las funciones, suele reconocerse que el PE ha sido la institución “ganadora” de las sucesivas reformas de la UE, en términos de la paridad jerárquica de las instituciones, prácticamente compartiendo con el Consejo la capacidad legislativa. Esta extraordinaria delegación de poder no puede analizarse de forma aislada, sino que necesariamente debe estar enmarcada en la evolución normativa del proceso de integración ya comentada y en especial del concepto de ciudadanía europea y sus derechos fundamentales.

²⁴ Este no es un tema menor para el Mercosur, ya que las negociaciones en curso entre los dos bloques, de finalmente aprobarse, deben ser ratificadas por el Parlamento. Es bueno señalar que en sus debates, el PE ha sido muy crítico con el desarrollo de estas negociaciones, especialmente por los intereses proteccionistas agrícolas.

²⁵ Grupo del Partido Popular Europeo (demócratas – cristianos), Grupo de la Alianza Progresista de los Socialistas y demócratas en el Parlamento Europeo, Grupo de la Alianza de los Demócratas y Liberales, Conservadores y Reformistas Europeos, Grupo de los Verdes/Alianza Libre de Europea, Grupo Confederado de la Izquierda Unitaria Europea / Izquierda Verde Nórdica, y Europa de la Libertad y de la Democracia. Los grupos políticos que cuentan con mayor representación son el Partido Popular Europeo seguido del Grupo de Alianza Progresista.

²⁶ La nueva composición no está vigente y recién se aplicará en la nueva legislatura.

Estructura el Parlamento Europeo	
Órgano	Funciones
Presidente del parlamento	Debe velar por el cumplimiento del Reglamento del Parlamento, garantizando el buen funcionamiento de la institución y de sus órganos. Es el representante del Parlamento en los asuntos jurídicos, las relaciones exteriores y en el relacionamiento con los otros órganos de la UE. Se expresa sobre asuntos internacionales y propone recomendaciones en aquellos temas vinculados con el fortalecimiento de la UE. Firma el Presupuesto europeo –luego de que es aprobado por el Parlamento– y en conjunto con el Presidente del Consejo participa en la firma de toda legislación que abarque el sistema ordinario de legislación (antes denominada de codecisión). Cuenta con el apoyo de 14 vicepresidentes, dirige los trabajos del Parlamento Europeo y también de sus órganos (Mesa, Conferencia de Presidentes, Cuestores, Conferencia de Presidentes de Comisión, Conferencia de Presidentes de Delegación), además de las sesiones plenarias del Parlamento. Es elegido por un período de 2 años y medio prorrogable por mayoría absoluta de los miembros del Parlamento (en primera instancia) o por mayoría simple luego de transcurridas tres sesiones sin acuerdo.
Diputados	Son un total de 754 diputados, son elegidos universalmente desde el año 1979. Cada miembro determina la modalidad de escrutinio pero respetando las mismas normas democráticas (por ejemplo, igualdad entre hombres y mujeres, voto secreto. Pero en algunos casos se permite diferencia en la edad mínima para sufragar). A su vez, el sufragio tiene otras normas comunes cumplidas por todos los miembros tales como el sufragio universal y directo, la regla de la proporcionalidad y el mandato de cinco años renovable. Los diputados desarrollan su tarea en Estrasburgo, donde se realizan las sesiones plenarias, y en Bruselas por el desarrollo de las reuniones de las comisiones. También debe dedicar tiempo a su circunscripción. En 2009, se aprobó un nuevo estatuto donde se reforzaron aspectos vinculados con la transparencia del Parlamento Europeo y los términos y condiciones en que trabajan los eurodiputados (por ejemplo, se fijó un mismo salario abonado por el presupuesto comunitario).
Grupos políticos	Existen siete grupos políticos. Cuentan con una organización interna nombrando a un presidente o a dos copresidentes; además, cuenta con una mesa y una secretaria. Para constituir un grupo es necesario alcanzar un total de 25 diputados, debiendo representar una cuarta parte de los Estados miembros por grupo. Naturalmente, un diputado no puede permanecer a más de un grupo. Cabe reseñar que algunos Eurodiputados no forman parte de ningún grupo y son independientes. Previo a la sesión plenaria, los textos legislativos o de trabajo se analizan en comisiones parlamentarias y se proponen enmiendas. En los grupos no está permitido el mandato obligatorio de voto o lo que llamamos en nuestra región el voto por disciplina partidaria.
Comisiones	Las Comisiones existentes pueden ser las parlamentarias, las comisiones permanentes, las comisiones especiales y las de investigación.
Comité de conciliación	Forma parte del proceso legislativo ordinario (tercera fase) y se constituye si no hay acuerdo entre el Consejo y el Parlamento en una iniciativa legislativa presentada generalmente por la Comisión.
Delegaciones parlamentarias	Tienen la función de relacionarse e intercambiar información con terceros países, representando a la UE en el exterior y fomentando los valores de la UE en otras regiones del mundo. En muchos casos son permanentes y son denominadas Asambleas.
Fuente: elaboración propia en base al sitio oficial de la Unión Europea.	

El PE tiende a ser la institución por excelencia (junto con el Consejo de la UE y la Comisión, es el órgano de mayor jerarquía en el proceso de integración) y la que ha adquirido nuevas funciones debido a ser el órgano más representativo de la ciudadanía. Desde el Tratado de Lisboa se le confirieron aún más potestades que serán desarrolladas y analizadas seguidamente junto con las diferencias y similitudes entre el PM y el PE, especialmente teniendo en cuenta que este último inspiró al parlamento de la región y en especial al proceso de consolidación actual²⁷.

Independientemente de la importancia adquirida por el PE en el proceso de reforma de la UE, la estructura del proceso de integración parece no permitir mayores atribuciones a las ya concedidas, ya que la lógica institucional actual le sigue otorgando una importancia central al Consejo de Ministros, como órgano que seguirá teniendo la última palabra en la aprobación de las normativas comunitarias que obligan a los derechos internos de los miembros (Figueroa, 2004).

3.3 Procedimiento legislativo e intervenciones del PE

A través del procedimiento legislativo, el PE tiene la potestad de adoptar leyes europeas (directivas, reglamentos), expresar su acuerdo con textos legislativos, rechazarlos o modificarlos. Cabe recordar que la Comisión posee el monopolio de la iniciativa normativa de la UE, si bien el Parlamento puede solicitar a la Comisión que presente propuestas de legislación al Consejo y opinar sobre el programa anual de la Comisión²⁸. Desde el Tratado de Lisboa cuenta con la importantísima potestad de poder proponer modificaciones al tratado.

Existen dos procedimientos legislativos en el Parlamento. Por un lado, el denominado ordinario²⁹, que es conocido como el de codecisión y fue introducido en Maas-

²⁷ También el Parlamento de la Comunidad Andina de Naciones y el Parlamento del Mercado Común Centroamericano tomaron como referencia al PE, alcanzando en este caso niveles de profundidad superiores al mismo órgano del Mercosur.

²⁸ El Parlamento también podría adoptar una propuesta de acto legislativo en determinados temas cuando es originaria de una cuarta parte de los Estados europeos, del Tribunal de Justicia o del Banco Europeo de Inversiones, mientras que el Banco Central Europeo puede recomendar un acto legislativo. En este caso, el PE remite la propuesta a los parlamentos nacionales que en un plazo de ocho semanas deben responder el dictamen al Presidente del PE, del Consejo y de la Comisión en conformidad con el proyecto presentado bajo el principio de subsidiariedad.

²⁹ La Comisión envía su propuesta de legislación al Consejo y al Parlamento, los órganos hacen dos lecturas y debaten dos veces seguidas, existiendo dos posibilidades:

1) si llegan a un acuerdo, el PE aprueba la propuesta y el ponente del parlamento prepara un informe que es luego estudiado por los Grupos Políticos y en donde se presentan enmiendas. Luego, el plenario adopta la propuesta por mayoría simple. Si la propuesta aprobada no contiene enmiendas y ya fue discutida por el Consejo en los mismos términos, deberá ser ratificada por mayoría cualificada del Consejo y firmado por los Presidentes del Parlamento y del Consejo para luego publicarse en el Diario Oficial. Si la propuesta contiene enmiendas del PE, el Consejo deberá aprobarlas, en caso de que no ocurra se inicia lo que se denomina como segunda lectura (el proyecto vuelve al Parlamento).

En la segunda lectura el Parlamento se otorga un plazo de tres meses para aprobar la posición del Consejo o no pronunciarse, lo que supone aprobación. Por el contrario, podría rechazar por mayoría absoluta los cambios presentados por el Consejo o, en su caso, proponer nuevas enmiendas volviendo en ese caso el proyecto al Consejo.

tricht (procedimiento mejorado por el Tratado de Ámsterdam). Este sistema que puso en un plano de igualdad al Parlamento y al Consejo, se transformó en el principal sistema de aprobación de leyes europeas. Desde la aprobación del Tratado de Lisboa en 2007, el poder del PE ha ido en aumento justamente por integrar al procedimiento legislativo ordinario, ciertos ámbitos que antes no contaban con su intervención. Este es el caso de los asuntos referidos a la agricultura, la política energética, la inmigración, los fondos de la UE, la política exterior (por ejemplo, acuerdos internacionales o adhesión de nuevos miembros).

Por otra parte, existe un procedimiento legislativo especial, donde el Parlamento sólo tendrá un poder consultivo, como es el caso del papel cumplido por el PM. El Parlamento podrá aprobar el proyecto, rechazarlo o proponer enmiendas, pero el Consejo no está obligado a respetar la decisión tomada por el PE, aunque debe tenerse en cuenta que el Consejo no podrá aprobar la norma sin contar con el dictamen del Parlamento.

A su vez, el PE cuenta con otras competencias para ciertos actos legislativos, entre las que se destacan las enumeradas seguidamente.

3.3.1 Aprobación³⁰

Mediante un procedimiento legislativo especial en algunos ámbitos legislativos el PE cuenta con derecho a veto, ya que las acciones permitidas son las de aprobación o rechazo sin contar con la posibilidad de hacer enmiendas. Este mecanismo es utilizado para la conformidad por parte del PE de los acuerdos internacionales suscritos por la Comisión (mecanismo similar al del Congreso norteamericano cuando el ejecutivo utiliza el mecanismo del *Trade Promotion Act* para la firma de los acuerdos comerciales).

2) En el caso de no llegar a un acuerdo luego de las dos instancias anteriormente descriptas, el proyecto es sometido a un Comité de Conciliación que está integrado por representantes de las dos partes (de los 27 miembros y un mismo número de parlamentarios) y cuenta con la participación de la Comisión.

Una vez que el Comité llega a un acuerdo, el texto es enviado nuevamente al Consejo y al Parlamento para una tercera lectura a los efectos de que el texto sea adoptado definitivamente. De todas formas, el Parlamento puede no aprobar lo acordado en el Comité de Conciliación siempre que lo haga por mayoría de votos emitidos.

Las estadísticas de la UE indican que el sistema legislativo ordinario funciona con éxito, registrándose un aumento en la aprobación de la legislatura en la primera lectura y bajando considerablemente la necesidad de ir a conciliación entre el Parlamento y el Consejo. En ese sentido, atendiendo al período legislativo 1999-2004, con respecto al de 2004-2009 se observa que la legislación ratificada en la primera lectura pasó del 33% al 72%, mientras que la que tuvo que pasar por la conciliación bajó del 21% al 5%.

Por otra parte, entre los períodos legislativos mencionados ha aumentado el tiempo en que se aprueba la legislación en cada una de las lecturas, pero fundamentalmente en las segundas y terceras lecturas, lo que indica que de no aprobarse en la primera instancia dicho proyecto puede verse demorado para su aprobación definitiva (en base al sitio web de la Unión Europea).

³⁰ El Acta Única Europea ya había definido lo que denominó como procedimiento de dictamen para los acuerdos de asociación firmados por la UE así como para la adhesión de nuevos miembros.

3.3.2 Cooperación reforzada

El procedimiento de cooperación reforzada fue introducido en Ámsterdam, y permite que los países que estén en condiciones de estrechar sus vínculos vayan más allá de lo impuesto por la legislación europea para el resto de los miembros. Los temas en los cuales puede aplicarse este mecanismo están limitados (si bien se han ido ampliando en las sucesivas reformas). En algunos casos el Parlamento interviene en la aprobación, en otros se lo mantiene informado de la solicitud presentada por el Estado.

3.3.3 Aprobación del presupuesto europeo

Una de las tareas centrales del Parlamento es la definición del presupuesto europeo, tarea realizada en conjunto con el Consejo de la Unión Europea y que desde el Tratado de Lisboa forma parte del procedimiento legislativo ordinario. Además de aprobarlo, a través de una Comisión, el PE evalúa la gestión de ejecución del presupuesto del año anterior. Desde la aprobación del Tratado de Lisboa, el Parlamento define el presupuesto de forma total, ya que hasta ese momento no contaba con una decisión final en temas presupuestarios de los denominados “gastos obligatorios”, como son los que atienden a las erogaciones en agricultura (PAC) y acuerdos internacionales, que en conjunto explican el 45% del presupuesto comunitario y son los de mayor sensibilidad para la UE.

Debe tenerse en cuenta que el presupuesto de la UE tiene impacto directo en algunos asuntos de interés para los países del Mercosur, tanto por las implicancias de la conocida PAC, como también por las ya anunciadas modificaciones en los fondos de cooperación con los países de América Latina y el Caribe (ALC), como de la exclusión de los beneficios del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) a los países del Mercosur³¹.

3.3.4 Nombramientos y moción de censura

Otra de las modificaciones previstas en el Tratado de Lisboa refiere al peso del Parlamento en la elección de los Comisarios y del Presidente de la Comisión, a la posibilidad de censura a su gestión, a la selección del Alto Representante de la Unión para Política Exterior y Seguridad Común, todas potestades que fueron sucesivamente ampliadas en los Tratados de Ámsterdam, Niza y Lisboa.

Por ejemplo, cuando los Comisarios van a tomar posesión del cargo deben contar con la anuencia previa del Parlamento. En el caso de no estar de acuerdo con alguno de los nombramientos, el PE puede rechazar la conformación de la Comisión en pleno. Otra de las potestades de control que ejerce esta institución europea es la posibilidad de solicitar que la Comisión dimita aunque no haya culminado su mandato, lo que se denomina “moción de censura”³². En definitiva, si bien teóricamente este mecanismo es una limitación a la supranacionalidad de la UE, dada la súper mayoría

³¹ En este último caso a excepción de Paraguay.

³² En 1999, bajo la posibilidad de que el Parlamento apruebe una moción de censura, el Presidente de la Comisión, Jacques Santer, presentó su renuncia y asumió la presidencia Romano Prodi.

exigida para llevarla a cabo (dos tercios del Parlamento), este mecanismo otorga a la Comisión un gran margen de acción. En efecto, en sentido práctico, el sistema previsto se parece más a un procedimiento de *impeachment* como el existente en Estados Unidos que a una censura como la planteada (Varela, 2007: pág. 75).

Asimismo, el PE tiene participación (en este caso sólo es consultado) en los nombramientos del Presidente del Tribunal de Cuentas y del Presidente del Banco Central Europeo, también elige al Defensor del Pueblo (figura creada en Maastricht).

3.3.5 Controles

El PE interacciona con la Comisión (órgano ejecutivo) en la supervisión de los informes presentados por dicho órgano supranacional (informe anual sobre la actividad de la Comisión y el informe anual sobre la ejecución del presupuesto), crea comisiones si es necesario, e invita a los Comisarios al Parlamento. A su vez, el PE puede recibir peticiones directamente de los ciudadanos europeos y tiene incidencia en la agenda europea a discutirse en el Consejo Europeo. Como se desprende de la competencia de control recién mencionada, el PE no posee controles efectivos sobre el Consejo de Ministros o el Consejo Europeo, lo que pone un coto al poder supranacional de la UE.

3.3.6 Iniciativa ciudadana y derechos fundamentales

Otras funciones están vinculadas a un mayor compromiso ciudadano, ya que desde el Tratado de Lisboa se cuenta con nuevas herramientas para hacer que la voz de la ciudadanía tenga más fuerza. En tal sentido, se aprobó el denominado Mecanismo de Democracia Participativa, que habilita a que un grupo de al menos un millón de ciudadanos europeos (lo que supone una relativa baja exigencia si se lo compara con el total de población europea) y que represente un número significativo de miembros (una cuarta parte de los Estados miembros), solicite mediante una petición a la Comisión que se presente una propuesta legislativa. Cabe recordar que dicha posibilidad fue aprobada en el Tratado de Lisboa y entró en vigencia en 2012.

A su vez, el Parlamento debe asegurar el cumplimiento de la Carta de Derechos Fundamentales (derechos civiles, políticos, económicos y sociales).

3.3.7 Relacionamiento con otros órganos de la UE

Las relaciones más estrechas del Parlamento se dan con el Consejo de la Unión Europea y con la Comisión, si bien también tiene participación en la definición de la agenda del Consejo Europeo y en un sinnúmero de acciones de los otros órganos comunitarios.

3.3.8 Su vinculación con los parlamentos nacionales

Otro de los temas de relevancia del Parlamento es atender a la defensa de los parlamentos nacionales en el tratamiento de aquellos temas que se gestionan mejor en el ámbito nacional.

Se le concede especial importancia a la relación del PE con los Parlamentos nacionales de los miembros que poseen intervención directa en algunos actos administrativos, además de atender en aquellas áreas donde se aplique el principio de

subsidiariedad. El Tratado de Lisboa otorgó mucha importancia a los parlamentos nacionales y formalizó reuniones que deben ser celebradas regularmente y lideradas por la Conferencia de Presidentes. En 2009, se estableció un Grupo Directo de relaciones con los parlamentos nacionales a los efectos de profundizar el relacionamiento para analizar la aplicación del Tratado de Lisboa.

4. El Parlamento del Mercosur

Si bien el Mercosur, al igual que los otros procesos de integración de ALC, se ha inspirado en la UE, tanto en sus objetivos –al menos originarios–, como especialmente en su institucionalidad, los logros del bloque regional están lejos de asemejarse a los del proceso europeo. Esta aseveración es evidente si se analiza el grado de avance relativo que el Mercosur presenta en el cumplimiento de sus objetivos económicos e institucionales (Bartesaghi, 2011). En este último caso, la profundidad alcanzada por el Parlamento regional no es la excepción.

Igualmente, más allá del éxito alcanzado, no debe dejar de reconocerse que así como ocurrió con la UE, el Mercosur ha experimentado un notable desarrollo en términos de la aprobación de nuevos tratados, creación de órganos y profundización institucional.

En el caso del Mercosur, la actividad parlamentaria de los miembros no estuvo contemplada desde los inicios, ya que el Tratado de Asunción no hace mención alguna a un órgano que atienda a la relación de los parlamentos nacionales³³. Finalmente, el Tratado de Ouro Preto (que definió la estructura institucional del bloque y le otorgó personalidad jurídica internacional) sí contempló a los parlamentos nacionales a través de la creación de la Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur (CPCM), que de acuerdo a lo definido por el artículo 22 del mencionado protocolo es el órgano representativo de los Parlamentos de los Estados Partes, por lo que sí hay un reconocimiento a la representación ciudadana del bloque.

El Tratado definió que la CPCM estaría integrada por el mismo número de integrantes por Estado Parte (lo que ya se diferencia de la estructura actual del PE), y acordó que los representantes de cada uno de los miembros serán designados de acuerdo a los procedimientos internos de cada miembro (en el caso del PE, se definieron criterios únicos de selección, pero permitiendo la aplicación de algunos procedimientos internos).

De la CPCM se esperaba que cumpla con la función de acelerar los procedimientos internos correspondientes a los Estados Partes, para la puesta en vigor de las normas que sean aprobadas por los órganos con capacidad decisoria del bloque, Consejo del Mercado Común (CMC), Grupo del Mercado Común (GMC) y Comisión de Comercio del Mercosur (CCM). La CPCM también coadyuvaría para la armonización de las legislaciones en pos de favorecer el avance del proceso de integración (artículo 25 del Protocolo de Ouro Preto). Como es sabido, existieron dificultades para que

³³ Cabe mencionar que el Tratado de Asunción sólo creó el Consejo del Mercado Común y el Grupo del Mercado Común, designándole a este último la creación de una Secretaría Administrativa. De todas formas, el tratado estableció que los Estados deberían definir la estructura institucional definitiva del Mercosur, antes del 31 de diciembre de 1994.

la CPCM pueda llevar a cabo efectivamente estas tareas, ya que el grado de internacionalización de normas de acuerdo a lo que define el artículo 40 del Protocolo de Ouro Preto es muy bajo (de acuerdo al Mercosur se internaliza sólo el 50% de las normas que deben incorporarse al ordenamiento jurídico de los Estados Partes).

El CMC quedaba habilitado a solicitar a la comisión parlamentaria del bloque un informe especial sobre los temas considerados prioritarios. De todas formas, la CPCM remite recomendaciones al CMC que no son obligatorias y no tiene capacidad legislativa. Además, debe hacerlo no de forma directa sino a través del GMC.

Respecto a su integración, se definieron secciones nacionales para los cuatro miembros plenos con un mismo nivel de representación, 16 legisladores, que serían designados por sus propios parlamentos de acuerdo a sus normas internas.

En el Protocolo de Ouro Preto no se estableció la posibilidad de aprobar un parlamento regional, ni tampoco se planteó la necesidad de otorgarle a un órgano de estas características un sitio de privilegio en la estructura institucional del bloque. Sin embargo, en el reglamento interno de la CPCM, donde se profundizaron las funciones que tendría este órgano más allá de las establecidas por el Protocolo de Ouro Preto, sí se hizo mención a la necesidad de avanzar hacia la instalación de un Parlamento del Mercosur.

En síntesis, si bien existe un esfuerzo por darle mayor importancia a la dimensión parlamentaria del proceso de integración, en los hechos, las funciones definidas para la CPCM demuestran un claro perfil ejecutivo del proceso de integración (priorizándose hasta ese momento el pilar económico-comercial y no el político), en manos de los tres órganos con capacidad decisoria del bloque³⁴ (Racovschik, 2008).

4.1 De la CPCM al Parlamento del Mercosur

A medida que el Mercosur avanzó en su institucionalidad y fue alcanzando algunos de sus objetivos económicos y comerciales, la actividad de la CPCM comenzó a centrarse en avanzar hacia un parlamento regional, especialmente para lograr integrar al proceso a los ciudadanos de los miembros. Las discusiones en este sentido se fueron dando a medida que el bloque adquiría un perfil más político (cabe recordar que inicialmente el Mercosur no tenía un perfil político, sino que desde su gestación se lo concibió como un acuerdo económico y comercial, lo que lo diferencia del caso de la UE)³⁵.

En ese sentido, a través de la disposición 10/00 de la CPCM del año 2000, se dio aprobación de la Agenda de la Institucionalización del PM, que previó tres fases: una política, los mecanismos de transición y el marco político y legal. El camino hacia la conformación de un parlamento regional fue ratificado con la aprobación del Programa de Trabajo del Mercosur 2004-2006, donde se incorporó específicamente el establecimiento del Parlamento del Mercosur.

³⁴ Podría aseverarse lo mismo para la representación que de hecho se le ha dado al sector empresarial y sindical en el proceso de integración, ya que el Foro Consultivo Económico y Social no cuenta con incidencia en el proceso de toma de decisiones del bloque.

³⁵ De todas formas, algunos autores plantean que el Mercosur fue el proceso de integración que finalmente eliminó la posibilidad de que Brasil y Argentina se enfrenten militarmente. Asimismo, si bien la UE tuvo un fuerte componente político en su gestación, es indudable la importancia otorgada a los instrumentos económicos como medio para alcanzar los objetivos políticos.

En la XXVI reunión del CMC (órgano de máxima jerarquía en el Mercosur) desarrollada en Argentina en junio de 2004, la CPCM elaboró y circuló el Anteproyecto del Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur³⁶, que inició el proceso para la conformación de un órgano legislativo en el proceso de integración, que presentaba algunas características muy similares al de la UE.

En 2004, a través de la Decisión del CMC N°49/04, se tomó la decisión de dar continuidad al proceso de conformación de un órgano que representaría a los ciudadanos de los Estados miembros. Finalmente, este proceso culminó con la aprobación del Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR (PCPM)³⁷, que de acuerdo a lo previsto en su artículo tercero debía ser ratificado por los Estados miembros y es parte integrante del Tratado de Asunción.

Se trata de un órgano permanente que, al igual que en el caso del PE, representaría a los ciudadanos y no a los Estados, donde las decisiones (sistema unicameral) se toman por mayorías y no por consenso como ocurre en los otros órganos del Mercosur. Respecto su composición, el protocolo previó la instalación del PM en tres etapas: del 2007 al 2010 estaría integrado por 18 miembros por cada socio, que serán designados por los parlamentos nacionales. A partir del año 2010, los representantes serían elegidos por sufragio universal y directo en elecciones determinadas por cada país, composición que hasta la fecha no se ha alcanzado.

La tercera etapa será a partir del año 2014, donde los representantes se elegirán también a través de sufragio universal y directo, pero en el "Día del Mercosur ciudadano". Esta etapa supondrá la elección simultánea de todos los miembros. Cabe aclarar que la representación parlamentaria en la segunda y tercera etapa, si bien no será plenamente proporcional a la población de cada socio, será revisada por el GMC, por lo que no mantendrá la estructura que presenta en la primera etapa (los debates estaban centrados en si la conformación del Parlamento del bloque debería tener un esquema similar al del PE). Cabe recordar que el PE aprobó el sufragio universal en 1974 y lo aplica desde el año 1979. A su vez, las propuestas presentadas por las delegaciones no incluían un PM estructurado por grupos políticos como en el caso del PE, sino que en todo momento se defendió una lógica de integración nacional, donde los representantes defenderían los intereses nacionales en el ámbito legislativo.

Los actos del PM están previstos en el artículo 19 del protocolo y tienen un carácter consultivo y no vinculante. Este aspecto es central si se lo compara con el PE, ya que, como se comentó en el capítulo anterior, en el caso europeo se han otorgado cada vez más atribuciones al Parlamento en la toma de decisiones de la UE, integrando junto con el Consejo el sitio de mayor importancia en la toma de decisiones y siendo un órgano de carácter supranacional.

En la VIII Reunión Extraordinaria del CMC, realizada en Montevideo en 2010, se aprobó la Decisión CMC N°28/10. A través de la misma se aceptó el criterio de representación ciudadana, de acuerdo a lo establecido en el Acuerdo Político para la Consolidación del Mercosur, propuesto por el PM en abril de 2009 (si bien sigue sin instrumentarse).

³⁶ Llamativamente, en el mismo momento las autoridades de la CPCM declararon que el Mercosur no estaba maduro como para dar ese paso trascendental, debiendo primero consolidar el sistema en otros aspectos.

³⁷ Decisión CMC N°23/05.

De acuerdo a lo definido en la disposición transitoria segunda del PCPM, el parlamento propuso al CMC el siguiente criterio de representación ciudadana:

- Los Estados Partes que tengan una población de hasta 15 millones de habitantes contarán con un mínimo de 18 escaños o bancas (caso de Paraguay y Uruguay).
- Los Estados Partes que tengan una población mayor a los 15 millones de habitantes y hasta 40 millones, contarán como mínimo con 18 escaños o bancas, adicionándose una banca o escaño por cada millón de habitantes que supere los 15 millones (caso de Argentina y de Venezuela).
- Los que tengan una población mayor a los 40 millones de habitantes y hasta 80 millones contarán como mínimo con 18 escaños o bancas y como máximo con el correspondiente al que resulte de los incisos 2 y 3, adicionándose 1 banca o escaño por cada 5 millones de habitantes que supere los 40 millones.
- Los que superen una población de 80 millones de habitantes contarán con un mínimo de 18 escaños o bancas y como máximo con el correspondiente al que resulte de los incisos 2, 3 y 4, adicionándose 1 banca o escaño por cada 10 millones de habitantes que superen los 80 millones (caso de Brasil).

Se prevé que la integración del PM sea modificada de acuerdo al crecimiento poblacional producido en el período de cuatro mandatos parlamentarios cumplidos (16 años) debiendo ser aprobada por Decisión del CMC a propuesta del PM. En la segunda etapa de transición definida por el PCPM, Argentina y Brasil elegirán sólo 1/3 de la diferencia que surja entre el mínimo de 18 bancas y el número máximo asignado a cada uno de esos dos Estados. Una vez cumplida esa etapa, integrarán el número máximo de las bancas que correspondan.

A su vez, el PM, que tiene su sede en la ciudad de Montevideo, aprobó su propio reglamento interno y opera a través de sesiones ordinarias, extraordinarias, sesiones especiales y preparatorias. Tiene previsto la conformación de comisiones permanentes y especiales y aprobó su propio presupuesto integrado con aportes diferenciales según el tamaño del Estado Parte (Decisión CMC N°62/10).

Como puede observarse, finalmente sí se alcanzó un acuerdo político en que la integración del PM debe respetar la proporción poblacional de los miembros, como ocurre en la UE, si bien hasta la fecha no se ha implementado. En consecuencia, el PM cuenta con el mismo número de representantes por país integrante.

En síntesis, como se muestra en el cuadro presentado seguidamente, al menos hasta el presente, el PM presenta notorias diferencias con respecto al PE. De cualquier forma, las mismas pueden encontrar su explicación en que se está frente a dos procesos con desarrollos muy dispares en términos institucionales, así como en el alcance del concepto de ciudadanía en el proceso de integración.

Cuadro comparativo entre el PM y el PE

Características	Parlamento del MERCOSUR	Parlamento Europeo
Órgano supranacional	No	Sí
Funciones legislativas	No	Sí
Funciones de control	Limitadas/ sin consecuencias	Amplias/ con consecuencias
Poder de codecisión con otros órganos	No	Sí
Derecho a veto	No	Sí
Mecanismo de participación ciudadana	No	Sí
Intervención en asuntos presupuestales	No	Sí
Funciones de recomendación y pedido de informes	Sí	Sí
Nombramientos de cargos y moción de censura	No	Sí
Cooperación con los parlamentos nacionales	Sí	Sí
Sufragio directo y universal	No*	Sí
Agrupación por partidos políticos	No	Sí
Proporcionalidad de los parlamentarios /población	No*	Sí

* Previsto pero no vigente.

En definitiva, debido al estado actual del Mercosur, por el momento no se visualiza un aumento de las potestades del parlamento de la región. De todas formas, así como ocurrió en el caso del PE de la UE, podrían aprobarse reformas sucesivas que vayan delegando en dicho órgano atribuciones que hoy tienen sólo los tres órganos con capacidad decisoria del Mercosur (Bartesaghi, 2011: pág.15 a 27).

Al menos hasta el presente, el PM posee enormes disparidades con respecto al PE, visibles en sus competencias, obligatoriedad de las normas aprobadas en su marco, composición y estructura, entre otras. De todas formas, la diferencia más clara entre las dos instituciones se encuentra en la validación del órgano por parte de la ciudadanía, ya que a diferencia de la UE, en el Mercosur todavía no hay un convencimiento de que esta institución deba ser profundizada, y menos aún, se encuentra instalado el concepto de “ciudadano del Mercosur”.

5. Conclusiones

No cabe duda de que, independientemente de la crisis actual, la UE continúa siendo el proceso de integración más profundo a nivel internacional, en especial por lo innovador de sus instrumentos de integración aprobados en sus sucesivas reformas, el número de Estados que lo integran y por el indiscutido prestigio internacional que ha alcanzado el bloque como actor global.

El breve repaso histórico presentado en el documento permite confirmar la constante profundización del proceso de integración desde la década del cincuenta hasta el mismo presente. Igualmente, los logros alcanzados en este sentido, en particular en las reformas sucesivas de los acuerdos originarios, la evolución institucional, así como los ambiciosos procesos de adhesión, no estuvieron ajenos a dificultades.

Corresponde recordar que la UE tuvo que enfrentar estancamientos que en determinados períodos abarcaron más de una década. Las crisis fueron notorias en el proceso de ratificación de algunos de los tratados, en las decisiones para el ingreso de nuevos miembros, en la composición de los órganos, en la definición del sistema de toma de decisiones o en el pleno acatamiento de algunos de los instrumentos de integración (implementación del Euro o más recientemente el acuerdo fiscal). Estas dificultades generaron, por momentos, hondos cuestionamientos sobre el acuerdo, del tipo de los que actualmente se debaten al interior de algunos de los miembros del Mercosur.

De todas formas, especialmente a través de sus instituciones y de sus grandes líderes comunitarios, la UE ha logrado superar cada una de las crisis a las que se ha enfrentado, incluso saliendo de ellas con un nuevo esquema de integración de corte más profundo que el precedente.

Otro de los aspectos a resaltar es que la institucionalidad europea ha evolucionado de forma paralela al cumplimiento de sus objetivos centrales. Las competencias de

sus instituciones fueron migrando de acuerdo a los nuevos objetivos planteados en las sucesivas reformas (nuevos tratados). En ese sentido, una vez alcanzada la integración económica (mercado único) que fue uno de los pilares de la UE, los diferentes tratados fueron incorporando nuevos instrumentos y mecanismos de integración,

que tenían por objetivo el tratamiento conjunto, por parte de todos los miembros, de áreas que anteriormente estaban sólo en potestad de los Estados y no de la Unión.

Concomitantemente a este nuevo enfoque, las progresivas reformas le otorgaron al PE un sitio de privilegio en la toma de decisiones de la UE (en especial el mayor logro fue el aprobado por el artículo 251 del TCE, lo que se conoce como el procedimiento de codecisión, pasando dicho órgano a poseer un nivel de igualdad en la aprobación de un muy importante número de normas en conjunto con el Consejo de Ministros), como órgano que velaría por la defensa de los intereses de los ciudadanos europeos, nuevo concepto que sitúa a Europa en una categorización jamás alcanzada por ningún otro proceso de integración a nivel mundial. Es más, podría aseverarse que el PE ha sido el órgano comunitario que ha registrado mayores transformaciones en los últimos años, adquiriendo un papel de trascendental importancia en el cumplimiento de los objetivos de la UE y especialmente en los niveles de cohesión que se han alcanzado entre los miembros.

Este fenómeno de delegación progresiva de soberanía no puede analizarse de forma independiente a la profundización institucional de la UE, la evolución normativa y especialmente a la consagración del concepto de ciudadano europeo y sus derechos fundamentales (Constitución para Europa y Tratado de Lisboa).

Naturalmente, el Parlamento, como tantos otros órganos, instrumentos y mecanismos de integración de la UE, han sido tomados como referencia por otros procesos de ALC, hecho visible si se estudian los tratados originarios de la Comunidad Andina de Naciones, el Mercado Común Centroamericano o del mismo Mercosur. En consecuencia, todos los procesos de integración mencionados han constituido parlamentos regionales, pero con notorias diferencias, especialmente en el caso del PM.

Al menos hasta el presente, el PM posee enormes disparidades con respecto al PE, visibles en sus competencias, obligatoriedad de las normas aprobadas en su marco, composición y estructura, entre otras. De todas formas, la diferencia más clara entre las dos instituciones se encuentra en la validación del órgano por parte de la ciudadanía, ya que, a diferencia de la UE, en el Mercosur todavía no hay un convencimiento de que esta institución deba ser profundizada, y menos aún se encuentra instalado el concepto de “ciudadano del Mercosur”.

Es por tanto legítimo el cuestionamiento de si previo a la profundización de un parlamento de las características del pretendido por el Mercosur, no habría que en primera instancia dar cumplimiento a los objetivos comerciales y económicos aún pendientes (libre circulación, unión aduanera, mercado único, entre otros), para luego sí dar cabida a otros objetivos, quizás algunos de corte más político, que lógicamente necesitarán de la aprobación de órganos complementarios de la naturaleza de un parlamento regional.

Por otra parte, la UE parece haber cumplido con los pasos necesarios para asumir nuevos desafíos en este sentido, si bien con complicaciones y en el presente con algunas incertidumbres, que recuerdan la importancia que aún presenta la lógica intergubernamental en la estructura del proceso de integración más profundo a nivel internacional.

En el caso del Mercosur, parece indiscutible que el proceso de integración no sólo no alcanzó una madurez como para enfrentar tal instancia integracionista, sino que, además, el grado de incumplimiento de sus tratados fundacionales está dando señales en contrario.



Bibliografía

- Aldecoa Luzárraga, F. (2010), *La Europa que viene, El Tratado de Lisboa*. Madrid: Marcial Pons.
- Araceli Mangas, M.; Liñan Nogueras, D., J. (2010), *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Madrid: Tecnos.
- Arbuet Vignali, H. (2004), *Las claves jurídicas de la integración en los sistemas del Mercosur y la Unión Europea*. Buenos Aires: Rubinzal-Culzoni.
- Arbuet Vignali, H (1997): “Soberanía e Integración ¿conceptos opuestos o complementarios?”, En Libro colectivo *Temas de integração com enfoques no MERCOSUL*, Ed. LTr Editora limitada, Sao Paulo, S.P., Brasil, 1997, tomo I, pp. 84 a105.
- Archive and Documentation Centre (2008), “The European Parliament 50 years ago”.
- Baldwin, R. (1993), “A domino theory of regionalism “, NBER Working Paper Series, n° 4465, National Bureau of Economic Research, Cambridge (Massachussets).
- Bartesaghi, I. (2011), *El Mercado Común del Sur 1991 - 2010*. Montevideo: Cámara de Industrias del Uruguay.
- Bilbao Arrese, J. M. (2004), “El reparto del poder en la constitución europea”. Madrid: Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, ARI N° 125/2004, 16/VII/04.
- Bizzozero, L.; Abreu, S. (2000), “Los países pequeños: Su rol en los procesos de integración. Montevideo”: INTAL, DD-08.2000.
- Caetano, G. (2004), “Los retos de una nueva institucionalidad para el MERCOSUR”. Fundación Friedrich Ebert Stiftung, 2004, Pág. 48.
- Caetano, G.; Perina, R. (2003), “La encrucijada política del Mercosur. Parlamento y nueva institucionalidad”. Uruguay: CLAEH-UPD/OEA, Pág. 188 – 191.
- Casal, O. (2006), “El camino hacia el Parlamento del Mercosur”. Fundación Friedrich Ebert Stiftung, Pág. 7.
- Centro de Archivos y Documentación del Parlamento Europeo (2007), “Hacia un Parlamento Único, la influencia de la Asamblea común de la CECA en los Tratados de Roma”.
- Comisión Europea (2010), “Europa 2020: Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador”. Bruselas: Comisión Europea.
- De Esteban Alonso, J. (1990), “El Parlamento Europeo: realidad actual y perspectivas de futuro”. Madrid: Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Pág. 227.
- Diez de Velasco, M. (2002), *Las organizaciones internacionales*. Madrid: Tecnos.
- Eckart, K. (1989), “Perspectivas de desarrollo para el Parlamento Europeo”. Madrid: Revista de las Cortes Generales, N°14.
- Espínola, J. R. (2010), *Desafíos y Estrategias de la UE*. Madrid: Pons.
- Figueruelo Burrieza, A. (2004), “El Parlamento Europeo y su nueva circunstancia”. Madrid: Revista de las Cortes Generales, N°61, Pág. 221 – 246.

La evolución de la institucionalidad europea: el caso del Parlamento Europeo

Fontaine, P. (2003), "Doce lecciones sobre Europa. Bruselas: Unión Europea". Ed. Especial Comisión Europea.

Fontaine, P. (2000), *Una nueva idea para Europa. La Declaración Schuman, 1950 – 2000*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.

Granell T. F. (2009), "La integración europea con el Tratado de Lisboa". Montevideo: Cuaderno de Negocios Internacionales e Integración, Universidad Católica del Uruguay, Pág. 12.

Monfort, V. J. (2009), "El Tratado de Lisboa: reformas institucionales de la Unión Europea". Montevideo: Cuaderno de Negocios Internacionales e Integración. Universidad Católica del Uruguay. Volumen XV / Número 74 / Julio – diciembre, Pág. 2.

Navarro Batista, N. (1997), "El Parlamento Europeo". Salamanca, Ediciones Universidad de Salamanca, 1995, p. 34.

Pastor Ridruejo, J. A. (1999), *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*. Madrid: Tecnos.

Racovschik, M. A. (2008), "El Parlamento Mercosur y su contribución con el proceso de integración". Buenos Aires: CAEI, Pág.10.

Tamames, R. Begoña, G. H. (2010), *Estructura económica internacional*. Madrid: Alianza Editorial.

Tamames, R. (1994), *La Unión Europea*. Madrid: Alianza Editorial.

Trubek, D. M.; Cotrell, P.; Nance, M. (2005), "Soft law, Hard Law, and European integration Towards a Theory of Hybridity". New York: NYU School of Law. Jean Monnet Working Paper 02/05.

Varela Pedreira, D. (2007), *Gobierno de la Unión Europea*. Madrid: Netbiblo.S.L.

Ventura, D. (2005), *Las asimetrías entre el Mercosur y la Unión Europea*. Berlín: Fundación Konrad-Adenauer.