

Revista Integración y Cooperación Internacional

Maestría
en Integración y
Cooperación
Internacional

EDITORIAL

La Revista "Integración y Cooperación Internacional" es una publicación electrónica de frecuencia trimestral, surgida como una iniciativa de la Red de Graduados de la Maestría en Integración y Cooperación Internacional de la Universidad Nacional de Rosario, ciudad de Rosario, Argentina.

El objetivo fundamental de esta publicación es divulgar y compartir trabajos de investigación académica en materia de integración y cooperación internacional y además comentarios sobre actividades de gestión de los graduados y alumnos de nuestra Maestría. Asimismo, se invitará a enviar colaboraciones sobre temáticas afines a investigadores y profesionales externos a la Red.

En este primer número, se abordan problemáticas y avances vinculados a dos de los principales procesos de integración regional. En primer lugar presentamos el artículo de la Magister María Victoria Álvarez titulado "Dos años de funcionamiento del Parlamento del MERCOSUR: una evaluación preliminar". En este trabajo, la autora se centra en un análisis de las funciones del Parlamento de este proceso de integración regional, evaluando los resultados de su accionar. En segundo lugar, el artículo del Magister Roberto Falcón, "Normalización y armonización técnica. Su rol en el mercado interior europeo" analiza la normalización y armonización técnica como medidas de integración positivas para el efectivo funcionamiento del mercado interior europeo.

Además, contamos con reseñas de los maestrandos Daniele Martins Monge, Hugo Ramos y Tiago Ferreira Muzilli sobre obras de Immanuel Wallerstein, Julio Pinto y la obra colectiva de José Carlos Chiaramonte, Carlos Marichal y Aimer Granados.

Confiamos en que esta publicación será de utilidad para quienes se ocupan del estudio de las relaciones internacionales de integración y cooperación o están interesados en los avances de nuestro campo de estudio. Anhelamos seguir enriqueciendo esta publicación con las sugerencias y los valiosos aportes de graduados y maestrandos.

Mter. Lidia Gatti – Editora

Mter. Marta Cabeza – Directora

Revista Integración y Cooperación Internacional
Publicación trimestral de la Maestría en Integración y Cooperación Internacional - Centro de Estudios Interdisciplinarios (CEI), Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario (CERIR) - Universidad Nacional de Rosario (UNR)

Maipú 1065 - 3º piso oficina 301
2000 - Rosario, República Argentina.

www.cerir.com.ar
mici@unr.edu.ar

Directora: Master Marta Graciela Cabeza

Editora: Master Lidia Virginia Gatti

Consejo de redacción:

Dr. Alfredo Bruno Bologna - Universidad Nacional de Rosario, Argentina

Dr. Danu A. Fabre Platas - Universidad Veracruzana, México

Ma. Gretchen Hernández - Simon Fraser University, Canadá

Dr. Hugo Rogelio Suppo - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil

Dra. Graciela Zubelzú - Universidad Nacional de Rosario, Argentina

ISSN en trámite

Los artículos son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente la opinión de los editores de la Revista.



ARTÍCULOS

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

María Victoria Álvarez Macías*

RESUMEN

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

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

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

Two years of the MERCOSUR Parliament: a preliminary assessment

ABSTRACT

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

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





Introducción

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

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

institución del bloque que contará con una representación democrática directa.

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

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

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

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



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

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



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

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

Primera parte. Las funciones legislativas y de control del Parlamento

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

La existencia de un parlamento podría conllevar ventajas a un proceso de integración por su contribución a la **función legislativa**. Este es un ámbito de especulaciones ambiguas en el caso del Parlamento del MERCOSUR, ya que ha habido avances respecto a la CPC, antecesora del Parlamento, pero el Parlamento regional aún está lejos de constituirse en el “brazo legislativo” del bloque, como veremos a continuación. Las competencias del Parlamento en este ámbito incluyen, por un lado, poder “emitir *declaraciones, recomendaciones e informes* sobre cuestiones vinculadas al desarrollo del

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

⁹ Artículo 4 inciso 5 del Protocolo Constitutivo del PM.

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

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

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

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

¹² Art. 4 inciso 3 Protocolo Constitutivo del PM.

¹³ Art. 4 inciso 2 Protocolo Constitutivo del PM.



Segunda parte. Los resultados hasta el presente¹⁴

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

cooperación con distintas asociaciones y organizaciones no gubernamentales.²⁴

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

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

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

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

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

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

²² Artículo 4 incisos 13 y 14 Protocolo Constitutivo del PM

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

²⁹ Artículo 6 inciso 2 Protocolo Constitutivo del PM

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



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

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

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

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

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

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

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

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

³³ Segunda disposición transitoria Protocolo Constitutivo del PM.



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

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

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

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

desacuerdo con la propuesta del Parlamento de representación proporcional.³⁵

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

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

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

Explicar el "déficit democrático" que se registra en el MERCOSUR en términos de falta de efectiva intervención del

³⁴ También Venezuela (25,7 millones)

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



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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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



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

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



Bibliografía

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



ANEXO I – ACTOS DEL PM

DECLARACIONES

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



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



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

RECOMENDACIONES

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



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



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

ANTEPROYECTOS DE NORMAS

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

PROYECTOS DE NORMAS

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

INFORMES

Acto jurídico/nº/año	Fecha	Título
MERCOSUR/PM/SO/INFOR ME 01/2009	28/04/2009	Comisión Temporal para el estudio de las denuncias del Movimiento Campesino Paraguayo

DISPOSICIONES*



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

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



ANEXO II

ACUERDO POLÍTICO PARA LA CONSOLIDACIÓN DEL MERCOSUR Y PROPOSICIONES CORRESPONDIENTES

VISTO:

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

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

CONSIDERANDO:

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

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

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

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

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

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

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

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



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

Consecuentemente, y en el marco de este acuerdo

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

EL PARLAMENTO DEL MERCOSUR DISPONE

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

A) Dimensión Parlamentaria

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

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

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

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

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

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

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

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

EL PARLAMENTO DEL MERCOSUR RECOMIENDA

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

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

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



poblacional decreciente y de acuerdo a las siguientes especificaciones:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Asunción, 28 de Abril de 2009



COMENTARIOS

Normalización y armonización técnica. Su rol en el mercado interior europeo.

Roberto Falcón ^{*†}

Resumen

Este artículo analiza la normalización y armonización técnica de productos y servicios como elemento indispensable para superar los obstáculos técnicos a la libre circulación de mercaderías y servicios en la Unión Europea. Para ello, realiza un recorrido sobre el estado actual de la cuestión detallando las funciones de los organismos normalizadores en el ámbito del mercado interior europeo.

Palabras clave: normalización - armonización técnica - libre circulación de mercaderías - Unión Europea

Abstract

This article analyzes the technical harmonization and standardization of products and services as essential for overcoming technical barriers to free movement of goods and services in the European Union. To do so, it presents an

[†]* Abogado (UNR), Magíster en Integración y Cooperación Internacional (UNR), Email: r_falconjus@yahoo.com

overview of the current state of the question by detailing the roles of standards organizations in the field of European internal market.

Key Words: standardization - technical harmonization - free movement of goods - European Union



Consideraciones iniciales

En 1993 la Unión Europea se convirtió en el primero, y hasta el momento único, proceso de integración en el cual se arribó al mercado interior. Éste consiste en la plena vigencia de las “cuatro libertades”, que involucra la libre circulación de personas, bienes, servicios y capitales al interior del mercado europeo.

La libertad de circulación de bienes y servicios está íntimamente relacionada con las características técnicas de esos bienes y servicios. La misma puede verse entorpecida



por los obstáculos originados en normas nacionales diversas. Estos últimos comprenden diversos requisitos de carácter técnico, burocrático o jurídico mediante los cuales los Estados tienden a limitar el comercio recurriendo a mecanismos más complejos que los aranceles. En este sentido, los reglamentos técnicos, las normas industriales y los procedimientos de prueba y certificación nacidos en los ámbitos nacionales constituyen una importante limitación al comercio.

A nivel mundial, la problemática de los obstáculos al comercio es regulada por el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio³⁷ de la Organización Mundial del Comercio (OMC). En ese marco institucional se pretenden mitigar los potenciales efectos proteccionistas originados en las diferentes normas nacionales. Con ese objetivo el Acuerdo impulsa la utilización de normas internacionales mientras sean apropiadas, establece un código de buena conducta para la elaboración, adopción y aplicación de normas y fomenta el reconocimiento mutuo de los procedimientos de prueba³⁸.

A nivel regional, la eliminación de los obstáculos técnicos al comercio resulta clave para alcanzar uno de los objetivos centrales de los procesos de integración más avanzados, cual es la libre circulación de mercaderías en el

mercado interior. Dado que sin libertad de circulación de productos y servicios no hay mercado interior, los criterios, la metodología y los procesos mediante los cuales se superan los obstáculos técnicos son cruciales para la continuidad y profundización de la dimensión económica de los procesos de integración. Los obstáculos en cuestión sólo pueden superarse a través de la normalización y la armonización técnica.

Según la International Organization for Standardization (ISO), la normalización es el proceso de elaboración y aplicación de normas. La normalización puede ser previa o posterior a la armonización técnica. No obstante, en el contexto de un proceso de integración que aspira a armonizar los ámbitos jurídicos nacionales lo normalizado debe ser canalizado por la armonización técnica. Ésta es parte de un todo más abarcador, la armonización normativa, cuya tarea reside en la solución de conflictos normativos originados en las diferencias inherentes a sistemas jurídicos nacionales diversos.

1. La armonización de normas técnicas en el mercado interior europeo

La profundización de los procesos de integración está íntimamente relacionada con la solución de conflictos su seno. Las disputas suscitadas en el sector privado revisten una importancia especial, en tanto es en ese ámbito donde la diversidad de sistemas jurídicos representa un obstáculo para la profundización de la integración.

³⁷ Texto disponible en http://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/17-tbt_s.htm, página consultada el 30 de septiembre de 2009.

³⁸ Como ejemplo se puede mencionar el caso de los requisitos técnicos específicos exigidos a los artefactos eléctricos destinados a salvaguardar la seguridad de quienes los manipulan.



En la Unión Europea (UE) la normativa comunitaria relacionada con los productos se orienta a la protección del mercado interior, puesto que las libertades de circulación de personas, capitales, y especialmente bienes y servicios, son las claves de la integración económica europea. Sin embargo, al abordar las políticas comunitarias en áreas específicas del Derecho Privado³⁹ aparece una gran cantidad de situaciones conflictivas. Lo anterior resulta sumamente relevante, puesto que el Derecho Privado es un instrumento especial que en este caso regula la comercialización de bienes y servicios y los movimientos de capitales. Por lo tanto, el Derecho Privado de tipo comunitario debe adoptar allí una dimensión limitativa, como protector del mercado interior, impidiendo a los Derechos Privados nacionales introducir obstáculos a las libertades de circulación.⁴⁰

En el ámbito interno de los Estados Miembros las soluciones a los obstáculos a la libertad de circulación no siempre son idénticas o similares, porque cuando a las normativas nacionales les son requeridas soluciones complejas, se presentan innumerables conflictos. Este tipo de problemas se aborda en la UE, por un lado, por medio de la actividad jurisdiccional realizada por la Corte de Justicia de las Comunidades Europeas y, por el otro, a través de la armonización normativa que se exterioriza por medio de

reglamentos y directivas comunitarias. Pero los reglamentos *per se* no armonizan el Derecho Privado de los Estados, sino que tienden a superar las diferencias irreconciliables entre los derechos nacionales mediante la creación de instituciones de Derecho Privado Europeo -marca europea, sociedad europea, etc.



Esta solución de tipo convencional ubica a la armonización en el ámbito del Tercer Pilar de la Unión, el Pilar de Justicia y Asuntos de Interior (Art. K.32.c del Tratado de Maastricht de 1991). En la misma dirección, el Tratado de Amsterdam de 1997 establece la armonización del Derecho Internacional Privado (DIPr) en materias específicas que pasan a ser susceptibles de comunitarización.

En este marco, la armonización es un instrumento clave que no debe ser entendido como la creación de una

³⁹ El Derecho Privado es el conjunto de normas jurídicas que regula las relaciones entre particulares.

⁴⁰ ROTH, W.H., "Die freiheitendes EG/ Vertrages und das nationale privatecht", ZEUP, 1994, págs. 5-33, citado en SANCHEZ LORENZO, Sixto A., *Derecho Privado Europeo*, Ed. Comares, Granada, 2002, pág. 43.



normativa comunitaria sino como una expresión del DIPr intracomunitario. Más específicamente, la armonización es una labor de adaptación necesaria para lograr la eliminación de obstáculos y distorsiones al flujo económico y comercial originado en la diversidad de sistemas jurídicos que componen un proceso de integración dado.



2. El estado actual de la armonización normativa en la Unión Europea

En el pasado, cada producto industrial estaba sujeto a normas técnicas diferentes según el Estado miembro y esas divergencias entre las normativas técnicas nacionales no hacían sino obstaculizar la libre circulación de mercancías dentro del mercado único. La armonización técnica a nivel europeo permitió que la

circulación de productos industriales fuera verdaderamente libre y garantizó un alto nivel de seguridad para los consumidores y los usuarios de esos productos.

En materia de armonización técnica, a partir del Tratado de Roma, los Estados Miembros de la Comunidad Económica Europea observaron la necesidad de armonizar sus reglamentaciones nacionales con el fin de facilitar los intercambios comerciales. En 1968 se encomendó esta tarea al Comité Europeo para la Coordinación de Normas Electrotécnicas (CENELCOM). En 1973, con la incorporación de Gran Bretaña, Irlanda y Dinamarca, el CENELCOM pasó a denominarse CENELEC. Posteriormente, la Directiva 83/189/CEE de 1985 adoptó una política denominada “Nuevo Enfoque” en la materia, por la cual la armonización de las normas industriales europeas se constituyó en una meta para el desarrollo y el logro de un conjunto coherente de normas voluntarias como base para la creación del Mercado Único Europeo sin fronteras interiores de bienes y servicios.

El mencionado “Nuevo Enfoque” precisa el contenido de la armonización legislativa estableciendo los “requisitos esenciales” de los productos, que tienen carácter obligatorio y son formulados en términos generales. Además, redacta las especificaciones técnicas detalladas y confía a la UE la implementación de normas voluntarias de organizaciones europeas de normalización para la aplicación de las directivas comunitarias.



La legislación de la UE se limita a establecer las denominaciones y los requisitos esenciales -la marca CE- que deben cumplir los productos. Estos requisitos fijan los límites o niveles de protección en materia de salud y seguridad para el conjunto de la Comunidad. La Directiva 83/189/CEE establece un mecanismo mediante el cual la Comisión Europea da mandato a los organismos de normalización para elaborar dichas normas. Las mismas son voluntarias, motivo por el cual los fabricantes son libres de proponer, en el mercado comunitario, productos que respondan a otras normas o que no respondan a ninguna, siempre que satisfagan los procedimientos de evaluación de la conformidad establecidos en las directivas correspondientes. Los productos fabricados de conformidad con las normas comunitarias se benefician de una presunción de conformidad con los “requisitos esenciales”. Los procedimientos de certificación armonizados y las normas sobre su utilización que figuran en la Decisión 93/465/CEE permiten facilitar los controles y, sobre todo, la libre circulación, la puesta a la venta y en servicio del producto en el mercado comunitario.

Entre los sectores armonizados se encuentran los juguetes, la maquinaria, los equipos a presión, los dispositivos médicos, el material eléctrico, electrónico y a gas y las tecnologías de la información y telecomunicaciones, entre otros.

Un párrafo aparte merece el Reglamento (CE) N° 764/2008, por el que se establecen procedimientos relativos

a la aplicación de determinadas normas técnicas nacionales a los productos comercializados legalmente en otro Estado miembro, con el objeto de mejorar el funcionamiento del reconocimiento mutuo en el ámbito de los productos. La implementación del reconocimiento mutuo se realiza mediante procedimientos destinados a controlar, por parte de las autoridades nacionales, la adecuación a las normas técnicas nacionales de los productos no cubiertos por la normativa comunitaria armonizada.

De lo anterior se desprende que la experiencia europea brinda un acervo significativo, cuyo conocimiento resulta clave para avanzar hacia normalización y armonización técnica de productos en un marco de constante innovación tecnológica y preeminencia de procesos de integración.

3. Los organismos normalizadores en el espacio europeo

Como se indicó precedentemente, la Comisión da un mandato a los denominados organismos de normalización para elaborar las denominadas normas CE. Estos organismos están compuestos por el Comité Europeo de Normalización (CEN), el Comité Europeo de Normalización Electrotécnica (CENELEC), el Instituto Europeo de Normas de Telecomunicaciones (ETSI) y la Oficina de Armonización del Mercado Interior (OAMI).

El **Comité Europeo de Normalización (CEN)** es un organismo no comunitario creado en 1973 con sede en



Bruselas integrado por miembros titulares y asociados. Entre los titulares se encuentra un nacional de cada estado miembro con responsabilidad para aplicar las normas europeas como normas nacionales, distribuir y vender y retirar todas las normas nacionales en conflicto. Los miembros asociados representan sectores de la industria, así como los consumidores, ambientalistas, trabajadores, y las pequeñas y medianas empresas.



El **Comité Europeo de Normalización Electrotécnica** (CENELEC), con sede en Bruselas, es una organización técnica sin fines de lucro creada en 1973 sobre la base de la legislación belga. El Comité está integrado por las delegaciones de los comités electrotécnicos nacionales de cada uno de los países miembros de la UE más Islandia,

Noruega y Suiza y otros países asociados -Ucrania entre ellos. Esta organización tiene como función preparar las normas electrotécnicas que faciliten el desarrollo del mercado único europeo y el Espacio Económico Europeo en el ámbito de los productos eléctricos y electrónicos. Las áreas prioritarias para la labor de normalización del CENELEC son principalmente el desarrollo y la aplicación en Europa de un conjunto de normas europeas electrotécnicas en conformidad con las normas internacionales pertinentes y las tecnologías de fusión.

Por su parte, el **Instituto Europeo de Normas de Telecomunicaciones** (ETSI) fundado en 1988, con sede en Sophia Antipolis, Francia, genera las normas aplicables a Tecnologías de Información y las Comunicaciones (TIC), incluida la telefonía fija, móvil, radio, convergentes, de difusión y tecnologías de Internet a nivel mundial. Es el organismo que reconoce las normas regionales en materia de telecomunicaciones, la radiodifusión y otras redes de comunicaciones electrónicas y servicios. Además, el ETSI produce normas y especificaciones de apoyo en el ámbito de la UE y el EFTA, entre las cuales se destacan el cobro electrónico de cánones, el Reglamento de interoperabilidad en el marco del cielo único europeo (SES) y la Red Electrónica de Comunicación y Servicios.

Los tres organismos no comunitarios antes mencionados mantienen vínculos entre ellos y con instituciones comunitarias y extracomunitarias. Así, el CENELEC tiene una relación muy estrecha con la Comisión



Europea y la Secretaría de la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA). Esta relación fue reforzada en marzo de 2003 con la firma de las Directrices generales para la Cooperación entre los organismos no comunitarios CEN, CENELEC y ETSI y la Comisión Europea y la EFTA.

Por último, la **Oficina de Armonización del Mercado Interior** (OAMI), con sede en la ciudad de Alicante, España, a diferencia de los anteriores, es un organismo de la Comunidad con personalidad jurídica. En cada Estado miembro, la Oficina posee la más amplia capacidad jurídica reconocida a personas jurídicas por las legislaciones nacionales. El Reglamento (CE) N° 40/94 del Consejo, del 20 de diciembre de 1993, establece la concesión de marcas comunitarias por la OAMI. Por ello, en dicho organismo se depositan las solicitudes de marcas comunitarias. Sobre la base de una solicitud única presentada ante la OAMI, la marca comunitaria tiene carácter unitario, en el sentido de que produce los mismos efectos en el conjunto de la Comunidad Europea.

Consideraciones finales

El mercado interior alcanzado por la UE en 1993 es una etapa avanzada de la integración. En ella se supera la unión aduanera, en la cual prevalece la política arancelaria, y se evoluciona hacia un ámbito territorial en el que circulan libremente los bienes, los servicios, los capitales y las personas. Una vez que se concreta el mercado interno, en marco del cual los ciudadanos y las empresas se benefician de

un mercado más amplio, quedan en evidencia los obstáculos al funcionamiento del mercado interior derivados de la diversidad de ordenamientos jurídicos en materia técnica.

La estandarización es esencial para alcanzar la profundización del mercado interior de la UE. La misma se logra mediante una mejor regulación y la simplificación de la legislación, aumentando la competitividad de las empresas y eliminando las barreras comerciales a nivel internacional. El medio a través del cual se regula mejor y se simplifica la legislación es la producción rápida y eficaz de normas europeas armonizadas para aplicar la legislación de la UE garantizando la libre circulación de mercancías dentro del mercado único.

En este sentido, la armonización y normalización constituyen condiciones centrales para el desarrollo de un proceso de integración. La aproximación de las legislaciones nacionales, sin llegar a su subsunción, es un camino cooperativo para alcanzar un acuerdo entre los miembros en tanto no involucra renuncias al propio acervo jurídico.

Referencias Bibliográficas

- FALCÓN, Roberto (2005), "Armonización de normas en el MERCOSUR", en Revista de Negócios Internacionais, Faculdade de Gestão e Negócios da UNIMEP –Universidade Metodista de Piracicaba-, Brasil, Ano 3, N° 5, pág. 42-47
- FRANCO, Andrés, ROBLES, Francisco (1995), "Integración: un marco teórico", en Revista Colombia Internacional, N° 30, pág. 19-20



Revista

Integración y Cooperación Internacional

Maestría
en Integración y
Cooperación
Internacional

GARRO, Alejandro (1993), "Armonización y Unificación del Derecho Privado en América Latina: esfuerzos, tendencias y realidades", en *España y la codificación internacional del Derecho Internacional Privado*, CESS, Eurolex SRL

SANCHEZ LORENZO, Sixto A. (2002), *Derecho Privado Europeo*, Ed. Comares, Granada, España



RESEÑAS

WALLERSTEIN, Immanuel (2007), *Geopolítica y Geocultura. Ensayos sobre el moderno sistema mundial*, Editorial Kairós S.A., Barcelona, 336 páginas

Por Daniele Martins Monge *

Geopolítica y Geocultura. Ensayos sobre el moderno sistema mundial, un compendio de trabajos que Immanuel Wallerstein escribió a lo largo de la década de 80 sobre el contexto político internacional previo a las revoluciones de 1989 y la posterior configuración del mundo, llega a nuestras manos traducido al español por la Editorial Kairós, en una primera publicación del año 2007. El libro está dividido en dos partes, la Parte I, denominada “Geopolítica: Post-Norteamérica” y la Parte II, “Geocultura: la otra cara de la geopolítica”, ambas abocadas a analizar las complejidades que giran en torno a los acontecimientos que reivindican la construcción de un nuevo orden mundial más justo y equitativo.

La Parte I: “Geopolítica: Post-Norteamérica”, reúne ensayos que tratan de exponer que el fin de los comunismos a partir de las revoluciones de 1989 no se produjo de manera repentina e inesperada, sino que se presentó como resultado

de un proceso más amplio, cuyo elemento principal deviene del fin de la hegemonía estadounidense en el sistema mundial, viendo en la Guerra Fría la *pax americana* y por consiguiente en su fin, el fin de la *pax americana*. El autor analiza esto a través de tres vectores: el patrón cíclico de las hegemonías en el sistema mundial moderno, el florecimiento, entre 1789 y 1968, de los barnices ideológicos de la economía capitalista mundial y la profunda incertidumbre de la evolución de un sistema histórico hacia otro.

A lo largo de los dos primeros ensayos, “El atlantismo en declive” y “La no revolución Reagan, o las opciones limitadas de Estados Unidos”, el autor desarrolla las estrategias del gigante del norte para aminorar el ritmo de su declive económico y geopolítico, tras un momento donde el ciclo de hegemonía estadounidense en el sistema mundial (1945 a 1967) trajo consecuencias geopolíticas muy graves e inmediatas que se caracterizaron por la expansión de la economía capitalista global nunca antes vista a lo largo de la historia. En este contexto Europa pasa de una situación donde se imponía la voluntad política británica a una situación de restablecimiento del equilibrio de poderes, de profunda rivalidad entre las grandes potencias y de realineación de alianzas.

En los demás ensayos: “Japón y la trayectoria futura del sistema mundial: ¿elecciones de la historia?”; “La unidad europea y sus repercusiones en el sistema interestatal” y “Marx, marxismo-leninismo y experiencias socialistas en el sistema mundial moderno”, el autor analiza cómo durante la

* Maestranda en Integración y Cooperación Internacional (Universidad Nacional de Rosario). Licenciada en Producción Cultural (Universidad Federal Fluminense, Brasil). Becaria de OEA.



Guerra Fría primó un orden estricto dentro de las respectivas zonas de influencia de las dos potencias, permitiendo que hicieran limpieza general cuando lo consideraran oportuno y reorientaran las mentalidades de las generaciones futuras, todo esto en nombre del americanismo y del leninismo, pero cuyo antagonismo se vio matizado tras los acuerdos de Yalta. Hasta 1989 ambos proyectos, por un lado, el de promocionar una democracia global y por otro, el de la promesa de un clase obrera al poder, se presentaron como ideologías alternativas al orden internacional que estaba por consolidarse.

Sigue la Parte I con el ensayo “1968, revolución del sistema mundial”, trayendo a tono el doble rol de dicho acontecimiento contra la hegemonía estadounidense y como rechazo de la vieja izquierda, su represión organizativa mundial, su éxito a largo plazo en cuanto al debilitamiento de las premisas ideológicas de la vieja izquierda y su continuada corriente subterránea de subversión del orden mundial. Además, se incluye también “El informe Brandt”, donde Wallerstein evalúa las implicaciones de dicho informe, a raíz de las reivindicaciones por una civilización global donde imperen los valores morales, los objetivos de equidad y justicia, el deseo de que el mundo abandone el caos y recupere el orden, y que se configure como una comunidad global basada en el contrato y no en el estatus, en el consenso y no en la coacción. Presenta al informe como una oda al desarrollo centrado en las personas y no únicamente en las máquinas o instituciones.

Culminando la Parte I de esta publicación, en los ensayos “Tipologías de crisis del sistema mundial” y “La economía mundial capitalista: perspectivas a medio plazo”, el autor nos sumerge en los probables realineamientos geopolíticos de la próxima expansión económica mundial. A su parecer, la crisis del sistema mundial moderno, iniciada en los años 80, significa necesariamente transformación. Esto se evidencia en la certeza de la desaparición del sistema histórico existente en la economía capitalista mundial que se fundamenta en la jerarquía y la desigualdad. Es necesaria la construcción o creación de un sistema nuevo, donde los movimientos sociales y las ciencias tienen un papel fundamental en la formación de una nueva configuración más igualitaria y democrática.

En la Parte II, “Geocultura: la otra cara de la geopolítica”, ahonda en el debate sobre la concepción de la geocultura y sus aspectos transversales. Para el autor la geocultura debe ser descrita como el sistema-idea de esta economía capitalista mundial, mejor entendida como el marco cultural dentro del que opera este sistema, su fuente de vida, sin la cual no subsistiría. Asevera que desde 1968 la geocultura ha adoptado el desafío de representar el rechazo a las pretensiones universales del liberalismo, a raíz del nuevo énfasis intelectual en la cultura, por oposición al énfasis en la economía o la política que no han dado resultados significativos en la solución de los problemas que aquejan al mundo en los últimos siglos.



El primer ensayo de la Parte II, "Identidades nacionales y mundiales, y el sistema interestatal", nos presenta la tensión existente entre nacionalismo e internacionalismo, entre lo universal y lo particular, característica del panorama político e intelectual del desarrollo capitalista. Está claro que los imperativos contradictorios que están por detrás de las expresiones históricas de nacionalismo e internacionalismo siguen teniendo un peso considerable, tal cual se puede observar en la consolidación de la amalgama de unidades nacionales en agrupamientos regionales más amplios, visto en el caso de la Comunidad Europea y en los movimientos de regionalización del Tercer Mundo. Pero sin caer en evaluaciones simplistas, el autor nos advierte que esta misma tendencia suele engendrar también nacionalismos que se muestran contrarios a estos procesos de integración regional. La ineficacia de lo económico y lo político ante los complejos problemas mundiales ha llevado a muchos a considerar a la cultura como un terreno de batalla alternativo en el que al fin la acción humana podría resultar eficaz. Así lo desarrolla el autor en "La cultura como el terreno de batalla ideológica del sistema mundial moderno", definiendo cultura a través de las dos acepciones que contextualizan al sistema, una vinculada al conjunto de características que distinguen a un grupo de otro y la otra ligada al conjunto de fenómenos que difieren de otro número de fenómenos y que terminan por justificar las desigualdades del sistema.

El siguiente ensayo, "Lo nacional y lo universal: ¿puede existir algo semejante a una cultura mundial?", argumenta

que es en lo nacional donde radica el prototipo de lo particular. En el sistema mundial moderno el nacionalismo es el particularismo por excelencia. En el despliegue de la economía mundial capitalista las "naciones-Estados" constituyen un tipo de entidad muy especial puesto que se definen a sí mismas en función de otros estados, al tiempo que con ellos forman un sistema interestatal y de esta manera se configurarían como algo semejante a una cultura mundial. Sigue la Parte II tratando los conflictos culturales entre el norte y el sur de los Estados Unidos preguntándose "¿A qué se alude cuando se habla de "cultura del Sur"?". En este ensayo el autor se indaga sobre la existencia de una entidad cultural diferenciada dentro de territorio estadounidense, cuestionando además cómo funciona el ataque al sistema de valores universalistas que se emplean para mantener y alimentar la reafirmación de los particularismos. El tema de la civilización es abordado en los dos últimos ensayos: "El sistema mundial moderno como civilización" y "¿Un interés renovado por la(s) civilización(es)?" donde Wallerstein se indaga sobre las diversas formas de conceptualizar civilización en un contexto de transformación del orden mundial. La dialéctica entre lo universal y lo particular vuelve a interesar al autor al hacer un análisis sobre el aporte que este ejercicio de definición dará al proceso de construcción de un nuevo sistema mundial, trazando paralelos entre la civilización en singular y la idea de civilizaciones en plural. Esta publicación es sin duda un aporte fundamental al estudio de las diversas dimensiones de las relaciones



Revista

Integración y Cooperación Internacional

Maestría
en Integración y
Cooperación
Internacional

internacionales, dada la variedad de visiones que nos trae Wallerstein sobre las causas del declive del actual moderno sistema mundo y sus posibles configuraciones futuras.



Pinto, Julio (2009): Entre la Integración y la Fragmentación regional. El desafío político de nuestro tiempo, Eudeba, Buenos Aires (204 páginas).

Por Hugo D. Ramos*

Los trabajos que abordan de forma comparada los principales problemas que enfrentan actualmente los procesos de integración no son abundantes. En este sentido, “Entre la Integración y la Fragmentación Regional” constituye un interesante intento de profundizar nuestra comprensión de estos procesos desde una perspectiva que privilegia su dimensión político-institucional. El libro es resultado de un esfuerzo colectivo donde se exponen los resultados parciales de investigaciones llevadas en cabo en distintas sedes institucionales de nuestro país. Su propósito básico es el de contribuir al debate en torno a la institucionalización política de los procesos de integración; su carácter interdisciplinario y la diversidad de enfoques que lo caracterizan permiten afirmar que este objetivo es ampliamente superado.

La diversidad que caracteriza a la obra constituye una de las principales riquezas del texto al permitirle al neófito un acercamiento académicamente sólido a las distintas dimensiones involucradas en la integración regional. La amplitud temática, sin embargo, también puede considerarse

como una de sus principales debilidades al diluir la noción de trabajo colectivo enunciado en su prólogo y erosionar de este modo la cohesión interna del texto. Se hace notar, en este sentido, la ausencia de una conclusión o artículo de cierre que vincule los aportes de cada especialista en función del objetivo común enunciado.

El libro se inicia con un artículo de Julio Pinto, su compilador, que aborda la “*Sociogénesis del funcionariado europeo: teoría y praxis*”. Su punto de partida es un interrogante muy sugestivo: ¿Cómo fue posible que se conformara la Unión Europea, un nuevo sistema político a nivel regional basado en la toma de decisiones por consenso entre los Estados que la conforman? En su análisis, basado en las claves explicativas proporcionadas por Max Weber y las contribuciones de Otto Hintze, Heinz Schilling y Wolfgang Schluter, se intenta demostrar el rol decisivo del funcionariado estatal en los procesos de construcción de los Estados Nacionales (tomando como eje al caso alemán) y de la Unión Europea. El autor indaga en torno a los orígenes de la burocracia estatal, su composición social y los intereses materiales e ideales a los que ésta adscribe. De acuerdo a su planteo y junto con las burocracias empresariales y sindicales, es el funcionariado el agente principal que explica el éxito de la integración continental. A nivel nacional, ese éxito se expresa en un modelo específico de democracia, el modelo renano, basado en una ética de la solidaridad. A nivel regional, en su capacidad para integrar las políticas públicas de las naciones europeas. Cabe mencionar que el autor no

* Maestrando en Integración y Cooperación Internacional (Universidad Nacional de Rosario). Lic. en Historia. Becario de CONICET.



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

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

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

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



se destacan las conclusiones que exponen de forma equilibrada y contundente el riesgo de que la ausencia de una visión estratégica pueda terminar transformando a la integración regional en irrelevante frente a otras opciones estratégicas de los países latinoamericanos.

La contribución de Luciano Anzelini, por su parte, titulada *“Imperio informal en las Américas. Un análisis de las relaciones Estados Unidos-América Latina”* se detiene extensamente en la noción de *imperio*, concepto que considera como el más idóneo para caracterizar el tipo de relación existente entre nuestra región y ese país. Es un trabajo esencialmente teórico-conceptual y por lo tanto idóneo para quienes estudian las relaciones externas de América Latina. Su aporte concluye afirmando que la mejor estrategia para la región es el *soft balancing*, es decir, el despliegue de políticas que combinen la resistencia con la colaboración. Héctor Zimerman, en tanto, en su artículo *“Entre el consenso y la fragmentación. Mercosur y la perspectiva comparada”* reivindica el campo de la política como esfera propicia para abordar la complejidad y multidimensionalidad de los procesos de integración. Frente a las afirmaciones de Malamud y Castro y en menor medida de Llenderozas, que remarcan la importancia de la esfera económica, Zimerman entiende a la integración como un proceso básicamente político. Rescata, en este sentido, la importancia y el rol de los actores internos: los individuos, las agrupaciones partidarias, los gobiernos y las asociaciones económicas intermedias y en la misma línea de Pinto,

demanda la urgente necesidad “de pensar de forma comunitaria, ya que es la cooperación y no el conflicto lo que se persigue” (p.121).

Los tres artículos siguientes a cargo de Noemí Rial y Gabriela Rodríguez con *“Los desafíos del MERCOSUR ante el nuevo contexto regional. El mundo del trabajo: derechos, instituciones y prácticas”*; de Miguel Trotta con *“Cuestión Social y política social en el MERCOSUR: balance y posibilidades de formulación e implementación a escala regional”*; y de Marta Panaia con *“Políticas públicas educativas e integración regional. La construcción de una política regional”*, se centran en lo que comúnmente se conoce como “dimensión social” de la integración.

El primero de los artículos realiza un extenso y rico desarrollo en términos de fuentes de los avances y dificultades que enfrenta la integración de las políticas laborales en el MERCOSUR, deteniéndose en particular en las vicisitudes de su institucionalización. El segundo aborda teóricamente las posibilidades de formular e implementar a escala regional políticas sociales, consideradas como áreas prioritarias para la consolidación del MERCOSUR. El objetivo es, en todo caso la constitución de una “epistemología insurgente que permita la construcción de una política social intercultural” (p.150). El tercero, por último, analiza comparativamente los avances de la integración educativa en el nivel superior desde el ángulo de los procesos de acreditación de carreras en el MERCOSUR. La autora destaca particularmente las asimetrías entre los



cuatro miembros plenos y la dificultad para establecer criterios comparables entre sistemas educativos organizados estructuralmente de forma diferente.

Por último, el libro se cierra con la contribución de Andrés Serbin, titulada “*Ciudadanía e integración regional: los desafíos de UNASUR y del ALBA*” centrada en la evidente distancia entre una integración acordada a nivel de los gobiernos y las respectivas sociedades nacionales con escasas posibilidades de influencia. Lo novedoso del aporte de Serbin es su énfasis en señalar la propia debilidad de las redes y organizaciones de la sociedad civil incapaz, de acuerdo a su planteo, de configurar “un tejido asociativo de contrapeso al Estado” (p.181). En este sentido, afirma que en América Latina al ser el Estado el que configura la matriz sociopolítica de la sociedad “quien habla de sociedad civil tiene que hablar del Estado” (p.182).

En suma, el libro ofrece un panorama actualizado y consistente de los principales debates en torno a la integración regional sin omitir ninguno de los grandes desafíos que ha futuro se deberán afrontar si es que se desea realmente transformar la retórica integracionista en una realidad concreta.



CHIARAMONTE, José Carlos; MARICHAL, Carlos; GRANADOS, Aimer (Comp.) (2008), *Crear la Nación: los nombres de los países de América Latina*, Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 385 páginas

por Tiago Muzilli*

Entender América Latina parece ser, cada vez más, el gran desafío al cual están abocados intelectuales latinoamericanos. Verdad o no, lo cierto es que es creciente el número de trabajos que se dedican a investigar las raíces de la formación de los Estados-naciones en América Latina, y que el entendimiento de estos procesos de construcción de los Estados y de la formación de las nacionalidades nos han ayudado, a su vez, a comprender las bases de las actuales estructuras sociales, políticas, económicas, administrativas y culturales presentes en el continente. Entender la realidad que nos rodea puede ser una importante herramienta para combatir los diversos problemas y desequilibrios que cargan tales estructuras.

Sin embargo, ubicar y entender el origen histórico de las *identidades políticas y nacionales* es un proceso complejo y delicado; y de ahí la importancia de sucesivas relecturas que nos ofrezcan las diferentes miradas analíticas con nuevas propuestas metodológicas y teóricas – como pretende esta publicación.

*Maestrando en Integración y Cooperación Internacional (Universidad Nacional de Rosario). Licenciado en Relaciones Internacionales (Fundação Armando Álvares Penteado – FAAP, São Paulo – Brasil).

En la Introducción, los compiladores presentan sus reflexiones acerca de los orígenes históricos de las entidades políticas y nacionales en América Latina. Destacan la relevancia de sus mitos fundadores, los procesos de consolidación del Estado y la instauración de nuevos regímenes políticos tras los procesos de independencia, las herencias coloniales, las expresiones nacionalistas y patrióticas, y las diferentes trayectorias de inserción internacional.

La obra está compuesta por los siguientes capítulos: **1)** “Brasil, Brazil: sueños y frustraciones” – por José Murilo de Carvalho; **2)** “Chile: de *finis terrae* imperial a 'copia feliz del edén' autoritario” - por Rafael Sagredo Baeza; **3)** “Del Río de la Plata a la Argentina” - por José Carlos Chiaramonte; **4)** “Uruguayos y orientales: itinerario de una síntesis compleja” - por Ana Frega; **5)** “De provincia a República: controversias sobre el nombre de Paraguay” - por Pablo Buchbinder; **6)** “De *Charcas/Alto Perú* a la República de *Bolívar/Bolivia*. Trayectorias de la identidad boliviana” - por Esther Aillón Soria; **7)** “El nombre del Perú. Identidad y cambio en los primeros años de la República” - por Jesús A. Cosamalón Aguilar; **8)** “Ecuador, latitud cero. Una mirada al proceso de construcción de la nación” - por Ana Buriano; **9)** “Inventar una tradición: Colombia. La difícil arquitectura de la nación durante la posindependencia” - por Aimer Granados; **10)** “De 'pequeña Venecia' a la República Bolivariana de Venezuela. Historia, ideología y poder o el nombre bajo sospecha” - por Dora Dávila Mendoza; **11)** “El nombre de Centroamérica y la



invención de la identidad regional” - por Margarita Silva Hernández; **12)** “En búsqueda de México y los mexicanos en el siglo XVIII” - por Dorothy Tanck de Estrada; **13)** “México: un viejo nombre para una nueva nación” - por Alfredo Ávila; **14)** “En torno del nombre de una nación: Haití” - por Guy Pierre; **15)** “La importancia de llamarse República Dominicana” - por Pedro L. San Miguel; **16)** “Motivos de Anteo. Tierra y sangre en el patriotismo cubano” - por Rafael Rojas; **17)** “Artificios nominales de la Nación sin Estado (o el caso de Puerto Rico)” – por Laura Náter y Mabel Rodríguez Centeno.

En el primer capítulo del libro CARVALHO muestra las diferentes denominaciones que fueron utilizadas para la nueva tierra descubierta y explica el origen del nombre 'Brasil': *“La intensa actividad en torno del palo de brasil tuvo como efecto inmediato la adopción del nombre 'Brasil' para las tierras recientemente descubiertas.”* (p.22). Presenta la amplia discusión etimológica de las diferentes versiones, y destaca cómo el adjetivo 'brasileiro', usado como gentilicio, designaba no sólo al comerciante de maderas, sino además, a *cualquier otra profesión*. El término designaba a los habitantes de la tierra, y no a los europeos de Brasil - que se denominaban portugueses.

BAEZA señala de qué manera el aislamiento de la nación chilena - articulada por un eje territorial longitudinal - posibilitó la creación del Estado unitario, centralizado y soberano, trasladando la idea de un espacio geográfico de “prodigiosa feracidad” a “la copia feliz del Edén”, y muestra

cómo este aislamiento adquirió fundamental importancia en la formación de la nacionalidad chilena.

En el caso argentino, CHIARAMONTE explica cómo este término, que al principio se limitaba a designar a los habitantes de Buenos Aires, se vierte al resto de la población del país durante el proceso de unificación de las provincias. El adjetivo, limitado inicialmente a la lengua poética, pasa posteriormente a constituirse no sólo en el gentilicio, sino también en el nombre de la tierra.

Ya en el caso uruguayo, FREGA muestra la importancia de los referentes geográficos en la formación de este Estado y de su nacionalidad. Indica que el nombre del río que atraviesa el territorio - de posible origen guaraní - pasa a ser usado para designar el país y la idea de un territorio prefigurado por el río Uruguay marca el imaginario colectivo local. Además resalta que la supervivencia del Estado fue garantizada por sus alianzas políticas, dado que su territorio, de estratégica ubicación geográfica, despertaba el interés de otros Estados que también lo habían incorporado a sus proyectos nacionales. El debate interno acerca de su soberanía y de su nacionalidad resultó en la adopción de los términos 'República Oriental' – alejando la idea de 'provincia' y homogeneizando en la denominación a todos los habitantes de la banda oriental.

Analizando Paraguay – nombre de origen guaraní –, BUCHBINDER constata que tras la declaración de independencia fue abandonado el término 'provincia' y adoptada la utilización sistemática del término 'república'



para designar la amplia región 'indudablemente soberana e independiente', con la intención de excluir, explícitamente, la posibilidad de su integración en una unidad política mayor y protegerse de los intereses territoriales, principalmente, argentinos y brasileños.

Para SORIA, la experiencia boliviana demuestra la distancia entre la creación del neologismo Bolivia - nombre en homenaje al Libertador y fundador de la república - y la identificación de su población, que todavía está impregnada por la nostalgia inca. En el proceso de construcción del Estado, el país tiene como gran desafío convertir a la mayoría étnica en mayoría política.

Al analizar el caso peruano, AGUILAR se dedica a presentar la participación de la elite en el proyecto político republicano, manteniendo o rompiendo los vínculos históricos coloniales. Afirma que el nombre del país, que aparentemente es una corrupción lingüística del término que designaba al cacique de los territorios existentes al sur de Panamá, tuvo particular carácter neutral en el proyecto de centralización del Estado; y destaca también que la diferenciación de lo chileno o de lo boliviano, tras los sucesivos conflictos, tuvo singular importancia en formación de la nacionalidad peruana.

En el octavo capítulo, BURIANO asocia el origen del nombre del Ecuador a "[...] la aplicación indiscriminada de las categorías geodésicas al marco territorial de la Audiencia a través del uso de referentes como 'la línea equinoccial' o 'las proximidades del Ecuador'. (p. 176). Así, territorio y nacionalidad guardan una unidad consustancial, fruto del

imaginario, ya que la extensión de la geodesia a la geografía era una alusión que involucraba regiones, cordilleras, fauna y flora. Además, destaca cómo el nombre resistió a las transformaciones constitucionales y gubernamentales, y también a los cambios de los símbolos y de los mitos de la nación.

En el caso colombiano, GRANADOS muestra que el nombre proveniente de la utilización de toponímicos alternativos desde el exterior en referencia al continente de Colón se asoció al imaginario político-estatal de la Gran Colombia y resistió a la fragmentación de las identidades políticas y territoriales.

MENDOZA, al presentar el caso de Venezuela, destaca la alusión a la 'pequeña Venecia' como parte importante en la formación de una historia de pertenencia territorial. La fragmentación de la Gran Colombia y la consolidación de entidades políticas soberanas posibilitaron, en cierta medida, la articulación de intereses y la institucionalización del espacio mediante la explotación de la tradición y de la simbología. Interpreta los sucesivos cambios de nombre como marcas de renovación de esperanza e intentos de ruptura con el pasado.

En el décimo primer capítulo, HERNÁNDEZ plantea la hipótesis de que la identidad regional centroamericana es, en gran medida, resultado de la denominación de un espacio físico territorial. América Central es un nombre geográfico y más allá de las identidades nacionales particulares, asume la



condición aglutinadora de las entidades políticas – sobre todo frente a la constante amenaza extranjera.

ESTRADA, al tratar el caso de México, muestra cómo el nombre que designaba apenas a una parte del vasto territorio de Nueva España y el término 'mexicano', su gentilicio, se convirtieron en la denominación de las demás naciones de la región, uniendo en un solo término a los distintos habitantes, y dando nombre al actual Estado.

ÁVILA, en su presentación sobre México, destaca la importancia de la ciudad de México en el control territorial por parte de la metrópoli y trata de discutir de qué manera la adopción del nombre tras la independencia marca la tentativa de ruptura con su pasado colonial y pretende refundar el nuevo Estado federalista con una mirada a la vieja nación.

PIERRE, al exponer el complejo caso haitiano, muestra cómo la vuelta al nombre indígena originario no sólo fue expresión de hazañas consumadas, sino también un marco para las nuevas relaciones de igualdad y libertad de comunidades étnicas que habían experimentado la sumisión al sistema colonial.

En el capítulo siguiente, MIGUEL afirma que la República Dominicana se constituye en uno de esos casos en que la búsqueda obsesiva de un nombre ha estado directamente relacionada con los intentos, igualmente persistentes y tenaces, por delimitar el espacio nacional y por construir un imaginario y una identidad que sirvan como barreras a aquellos agentes externos que supuestamente amenazan su

existencia. De ahí la incesante búsqueda por distinguir su experiencia socio-política del país vecino, Haití.

ROJAS, descifrando el caso cubano, marca el tránsito del patricio criollo al patriota cubano. Presenta los distintos momentos por los cuales atravesó el país, del patriotismo criollo al nacionalismo poscolonial, marcado por una recurrente nostalgia de la subjetividad criolla colonial.

Por fin, en el último capítulo, NÁTER y RODRÍGUEZ analizan el caso de Puerto Rico, describiendo el proceso que resultó en la inversión de los nombres de la ciudad y de la isla. Discuten la formación de la nacionalidad puertorriqueña y destacan el mito de esta nación que 'carece' de Estado, y la singular relación existente entre Estado y nación.

Estos casos particulares, presentados sobre la temática de los *nombres de los países*, nos proporcionan una visión privilegiada sobre el amplio panorama de la construcción de los Estados latinoamericanos y de sus nacionalidades. En el proceso de consolidación de los Estados, es posible identificar la singular importancia del imaginario geográfico en las delimitaciones territoriales de algunos países y, en especial, destacar la decisiva participación de la elite dirigente en la centralización del poder político y en la estratificación social. En la formación de las identidades nacionales, nótase que los Estados desempeñaron un papel destacado en la creación de tradiciones y en la manipulación de mitos nacionales, experimentando los signos de rupturas y continuidades - tras las revoluciones de independencia – en los diferentes momentos histórico-políticos.



Revista

Integración y Cooperación Internacional

Maestría
en Integración y
Cooperación
Internacional

Si en sus orígenes los diferentes nombres de los países están contagiados por los simbolismos y significados, sus trayectorias durante la adopción de distintas formas de gobierno representan la naturaleza de las identidades políticas y nacionales creadas en el continente, expresando los proyectos de los Estados en la formación de las nacionalidades y evidenciando a veces una clara falta de sintonía.

