



Colombia Internacional

ISSN: 0121-5612

colombiainternacional@uniandes.edu.co

Universidad de Los Andes

Colombia

Álvarez Macías, María Victoria

Origen y evolución de los parlamentos en los procesos de integración regional. Los casos del
Parlamento Europeo y el Parlamento del Mercosur

Colombia Internacional, núm. 74, julio-diciembre, 2011, pp. 207-229
Universidad de Los Andes
Bogotá, D.C., Colombia

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=81222598009>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

Colombia Internacional 74, julio a diciembre de 2011: 207-229

Origen y evolución de los parlamentos en los procesos de integración regional. Los casos del Parlamento Europeo y el Parlamento del Mercosur

Maria Victoria Álvarez Macías
Universidad Nacional del Rosario

Resumen

Diversos procesos de integración incluyen un órgano parlamentario en sus estructuras institucionales. Este trabajo combina premisas básicas del neofuncionalismo y el intergubernamentalismo para abordar el origen y la evolución de los parlamentos en los procesos de integración regional, incluidos los recaudos necesarios al aplicar enfoques de la integración europea a otras regiones. Con la ayuda de esos postulados, se esboza una explicación de la forma en que emergieron y se desarrollaron dos parlamentos regionales, el Parlamento Europeo y el Parlamento del Mercosur. La combinación de enfoques nos permite afirmar que los Estados son actores importantes y poderosos, pero no puede desconocerse el papel de las instituciones regionales y de los actores transnacionales. Sin embargo, el análisis comparado demuestra que mientras que en Europa la dinámica del proceso de integración se retroalimenta más allá del control de los Estados, en el Mercosur la influencia de los gobiernos nacionales es abrumadora e impide dinámicas “autorreforzadoras”.

Palabras clave

procesos de integración • Mercosur • Unión Europea
• Parlamento Europeo • Parlamento del Mercosur

Origins and Evolution of Parliaments in Regional Integration Processes. The Cases of the European and Mercosur Parliaments

Abstract

Some processes of integration include a parliamentary body in their institutional structures. This paper combines basic premises of neofunctionalism and intergovernmentalism to address the origin and further evolution of regional parliaments, including the necessary precautions when applying European approaches of integration to other regions. With these postulates in mind, we outline an explanation of the way in which two regional parliaments, the European Parliament and the Mercosur Parliament, emerged and developed. The combination of approaches allows us to affirm that States are important and powerful actors, but the role of regional institutions and transnational actors cannot be ignored. However, comparative analysis shows that while in Europe the dynamics of the process of integration has feedback mechanisms beyond the control of States, in the Mercosur the influence of national Governments is overwhelming and prevents any “self-reinforcing” dynamics.

Keywords

integration processes • Mercosur • European Union
• European Parliament • Mercosur Parliament

Recibido el 2 de abril de 2011, aceptado el 2 de octubre de 2011 y modificado el 10 de abril de 2011.



María Victoria Álvarez Macías Licenciada en Relaciones Internacionales (UNR, Argentina). Magíster en Integración y Cooperación Internacional (UNR, Argentina y Katholieke Universiteit Leuven, Bélgica). Especialista en Economía y Derecho de la Unión Europea (Université de Paris I Panthéon Sorbonne - Collège des Hautes Études Européennes Miguel Servet, Francia). Correo electrónico: mvalvarez@fcpolit.unr.edu.ar

Origen y evolución de los parlamentos en los procesos de integración regional. Los casos del Parlamento Europeo y el Parlamento del Mercosur

Maria Victoria Álvarez Macías
Universidad Nacional del Rosario



INTRODUCCIÓN

La integración regional es un fenómeno que ha crecido vertiginosamente en las últimas décadas. En muchos casos, los Estados se mueven más allá de la agenda originaria y expanden su cooperación hacia otras áreas previamente excluidas del acuerdo integrationista (Bernal-Meza 2001, 25). Todo proceso de integración, por modesto y frágil que sea, requiere cierto grado de institucionalización. “La institucionalización es la manifestación jurídica de la voluntad política de integrarse” (Bernal-Meza 2001, 39).

La naturaleza expansiva de todo proceso de integración implica un cambio de escala en la representación, hacia una unidad política superior a la del Estado. En última instancia, es posible construir un espacio político, un lugar para la representación política de los ciudadanos. En este sentido, los parlamentos regionales ponen a prueba la clásica relación entre comunidad democrática y Estado. La representación política en una instancia parlamentaria regional conduce a reflexionar acerca de diversos interrogantes.

Este trabajo tiene como objetivo abordar el origen y la evolución de parlamentos regionales mediante el manejo de conceptos y postulados provenientes de enfoques teóricos explicativos del proceso de integración europea. Nuestra presunción es que una combinación de las premisas de diferentes teorías de la integración, en particular el neofuncionalismo y el intergubernamentalismo, es necesaria para dar cuenta del fenómeno que se va a analizar.

Dado que la ingeniería institucional de los procesos de integración en América Latina y Europa contiene instancias parlamentarias, los postulados del neofuncionalismo e intergubernamentalismo se pondrán a prueba respecto a dos parlamentos regionales: el Parlamento Europeo (PE) y el Parlamento del Mercosur (Parlasur). El paralelismo entre las instituciones parlamentarias del Mercado Común del Sur (Mercosur)¹ y la Unión Europea (UE) es sugerente,

¹ Conformado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Venezuela aún no es miembro pleno, ya que no ha finalizado el proceso de ratificación del Protocolo de Adhesión,

aunque se repara invariablemente en las diferencias que existen entre ambos procesos de integración.

La ingeniería institucional en ambos procesos de integración incluyó la presencia de órganos parlamentarios desde sus orígenes. El Tratado de París de 1951, que creó la Comunidad del Carbón y del Acero (CECA), instituyó la Asamblea común, cuya compleja evolución en competencias, composición, organización y funciones la transformaría en el Parlamento Europeo. Por su parte, en el Mercosur, el Tratado de Asunción² concebía la creación de la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC), que ulteriormente fue reemplazada por el Parlasur.

El Parlasur se convertirá en el tercer parlamento regional en América Latina elegido directamente por los ciudadanos. Esta particular forma de elección de sus miembros no es nueva en nuestra región, ya que el Parlamento Centroamericano y el Parlamento Andino eligen sus miembros mediante el sufragio universal. Y desde luego tampoco es novedoso en Europa, donde los miembros del PE son elegidos por la ciudadanía desde 1979.

La exploración se realizará siguiendo a una amplia literatura que percibe la UE como el modelo de integración más paradigmático, pese a reconocer que el Mercosur posee características que lo hacen único y que el “modelo comunitario” no puede aplicarse en forma dogmática a otras experiencias desconociendo dichas particularidades y limitaciones.

La combinación de enfoques nos permite afirmar que los Estados son actores importantes y poderosos en los inicios y la evolución de los procesos de integración, pero no puede desconocerse el papel de las instituciones regionales y de los actores transnacionales. Sin embargo, a partir de esta afirmación el camino se bifurca: el análisis comparado demuestra que mientras que en Europa la dinámica del proceso de integración se retroalimenta más allá del control de los Estados, en el Mercosur la influencia de los gobiernos nacionales es abrumadora e impide dinámicas “autogeneradoras”.

Este artículo no pretende resolver, y menos aún agotar, la discusión acerca de las cuestiones que animan la literatura sobre los órganos parlamentarios en procesos de integración regional. Se trata de proveer una primera aproximación al tema, sin poseer, naturalmente, ningún tipo de pretensiones de exhaustividad, reconociendo de esta manera la inmensidad de la tarea. Del mismo modo, el trabajo no aborda cuestiones empíricas detalladas sino

y está pendiente, a la fecha de publicación de este trabajo, la aprobación del mismo por parte de la Cámara de Senadores de Paraguay.

2 Firmado el 26 de marzo de 1991 y en vigor desde el 29 de noviembre de 1991.

**ORIGEN Y EVOLUCIÓN DE LOS PARLAMENTOS EN LOS PROCESOS
DE INTEGRACIÓN REGIONAL LOS CASOS DEL PARLAMENTO
EUROPEO Y EL PARLAMENTO DEL MERCOSUR**

que, por el contrario, su intención es resaltar algunas posibles respuestas a interrogantes que requieren de investigación más profunda y detallada.

Hemos dividido el trabajo en cuatro secciones. Luego de esta introducción, incluimos la consideración de algunas nociones centrales del neofuncionalismo y el intergubernamentalismo, teorías surgidas para explicar la integración europea. Teniendo en cuenta ambos enfoques, combinaremos algunas de sus premisas básicas para acercarnos a la explicación del origen y la evolución de los parlamentos en los procesos de integración regional, incluidos los recaudos necesarios al aplicar enfoques de la integración europea a otras regiones. Con la ayuda de esos conceptos, se esboza una explicación de la forma en que emergió y se desarrolló el Parlamento Europeo, en primer lugar, y el Parlasur, a continuación, para finalizar con algunas conclusiones.

1. NOCIONES TEÓRICO-CONCEPTUALES

a. Referencias al neofuncionalismo e intergubernamentalismo

Surgido a mediados de los años cincuenta, el neofuncionalismo intentó la elaboración, modificación y prueba de hipótesis acerca de la integración que nació en la Europa de posguerra. Ernst Haas, su principal exponente, postulaba que la decisión de avanzar con la integración u oponerse a ella dependía de las expectativas de ganancias o pérdidas que tenían los grupos principales dentro de las unidades que se querían integrar. La “lógica expansiva” resultaba implacable: las élites que habían experimentado ganancias de la integración en un sector actuarían a favor de la integración en otros sectores (Dougherty y Pfaltzgraff 1993, 450-451).

El neofuncionalismo considera que el éxito de la integración depende más de las actitudes de las élites que de los tecnócratas. Dichas élites ven en la integración un medio para el logro de determinados objetivos, y esto lleva a “politicizar” los fines del proceso. El éxito de la integración depende de las actitudes de las élites y de su comportamiento en las estructuras institucionales a partir de su toma de conciencia de las ventajas que reporta el proceso integrativo. La expansión de la integración económica crea la necesidad de mayor “institucionalización”, es decir que la integración política resulta ser un “efecto colateral” más o menos inevitable de la integración económica (Rosamond 2000, 52).

En el neofuncionalismo está presente la paulatina transferencia de soberanía de los Estados a las instituciones supranacionales centrales. En algún momento, los decisores en las instituciones centrales van a resistir el hecho de que las élites nacionales les dicten cuáles deben ser sus creencias y preferencias, y van a hacer avanzar sus propias prescripciones (Haas [1958] 2006,

115-116). Lo importante para Haas era que las instituciones supranacionales debían asegurarse suficiente autonomía como para escapar de las tendencias de los Estados a disolverlas una vez que las preferencias de los actores estatales fueran satisfechas y/o el contexto cambiara (Rosamond 2000, 62).

En ciertas condiciones (como ocurrió en Europa occidental en la posguerra), es más probable que los actores resuelvan los conflictos de intereses derivados del proceso de integración ampliando las funciones y aumentando las facultades de las instituciones supranacionales comunes (Malamud y Schmitter 2006, 9). El enfoque neofuncionalista es útil para reconocer el rol de las élites nacionales en el avance y el fortalecimiento de las instituciones centrales. Los grupos de interés, burócratas y otros actores domésticos –con base en nuevas identidades adquiridas, actitudes y coaliciones– fuerzan a los gobiernos e influyen y presionan para hacer avanzar el proceso (Schimmelfennig y Rittberger 2006, 85).

Una de las premisas básicas del neofuncionalismo es que la integración es autosostenible y se retroalimenta, y los Estados no pueden hacer nada para controlarla o revertirla. Del mismo modo, la extensión, la forma y el contenido de cómo se desarrolla la integración son el resultado de procesos complejos institucionales y transnacionales y trascienden las conselaciones de poder y las preferencias de los Estados (Schimmelfennig y Rittberger 2006, 89).

Haas admite, sin embargo, que “durante las etapas iniciales de cualquier proceso de integración política, el nacionalismo establecido en cada uno de los países participantes es supremo. La decisión de participar o abstenerse de las etapas propuestas de integración es defendida en términos de valores nacionales por cada uno de los grupos interesados” (Haas [1958] 2006, 115).³ La decisión primigenia, entonces, está en manos de los gobiernos nacionales, aunque el neofuncionalismo postula que la influencia de los poderes ejecutivos disminuirá a medida que avanza el proceso.

Además de admitir que en sus inicios el lanzamiento del proceso dependía de la voluntad integrationista de los Estados, para los años sesenta, el “fenómeno De Gaulle” –el efecto disruptivo del líder nacionalista francés en el proceso de integración– condujo a Haas y Lindberg a sugerir que la teoría neofuncionalista debía otorgar mayor importancia, entre otros elementos, al nacionalismo y al papel del liderazgo político (Nugent 2010, 431).

Las reformulaciones del enfoque neofuncionalista, en vista de los desafíos provenientes del nacionalismo, no impidieron que este enfoque fuese objeto de duras críticas, especialmente por su determinismo y el

3 Traducción propia.

ORIGEN Y EVOLUCIÓN DE LOS PARLAMENTOS EN LOS PROCESOS
DE INTEGRACIÓN REGIONAL LOS CASOS DEL PARLAMENTO
EUROPEO Y EL PARLAMENTO DEL MERCOSUR

automatismo de la dinámica integracionista que prescribe, así como por otorgarle insuficiente atención al papel que los Estados (y los intereses nacionales) desempeñan en el proceso.

Desde la perspectiva intergubernamentalista, en tanto, la primacía del actor estatal en el sistema político de la UE es indiscutible. Las instituciones son creadas por los Estados porque éstos se benefician de las funciones desempeñadas por las mismas (Eilstrup-Sangiovanni 2006, 195). Para Moravcsik, por ejemplo, la integración europea es el resultado de una serie de negociaciones interestatales, especialmente conducentes a la reforma de los Tratados constitutivos, que establecen cuestiones básicas como el diseño de la estructura institucional (Moravcsik 1993 y 1998, citado por Eilstrup-Sangiovanni 2006, 190-192).

Para este enfoque, según Malamud y Schmitter (2006, 5), “el rumbo y ritmo de la integración regional estará determinado por la interacción de naciones soberanas, que no sólo controlan el comienzo del proceso sino también todas sus etapas subsiguientes. Que el proceso avance, retroceda o se estanque dependerá de cálculos tocantes al interés nacional y al poder relativo que puede ejercerse ante una cuestión concreta”. Entre las presunciones básicas del intergubernamentalismo se halla la idea de que los Estados son actores relevantes que inician, conducen y controlan el proceso de integración. La extensión, forma y esencia de la integración son negociadas entre gobiernos nacionales y reflejan las constelaciones de preferencias y poder de los Estados (Schimmelfennig y Rittberger 2006, 81).

Pero también el intergubernamentalismo, especialmente en su vertiente liberal, es objeto de críticas por concentrarse estrechamente en explicar las negociaciones intergubernamentales para reformar los Tratados olvidando cambios “incrementales” que ocurren en el tiempo por vía judicial o por cuestiones administrativas (Eilstrup-Sangiovanni 2006, 192). La atención del intergubernamentalismo respecto a los “eventos mayores” no es exhaustiva del fenómeno de la integración europea. Cualquier enfoque debe tener en cuenta no sólo los grandes momentos de negociación de alto nivel entre Estados sino también los avances más pequeños, diarios, que van a conformar, a su vez, el escenario de las negociaciones de los Tratados (Eilstrup-Sangiovanni 2006, 192).

La integración europea ha sido impulsada tanto por negociaciones intergubernamentales como por el cambio imprevisto, “intersticial” –las transformaciones estructurales provocadas por la operación diaria de las instituciones de la UE–, y no sólo por los cálculos estratégicos de ejecutivos nacionales (Farrell y Heritier 2007, citados por Malamud 2010, 644). El neofuncionalismo presta atención a los micro y mesointercambios entre



actores transnacionales, eludiendo el énfasis exclusivo del intergubernamentalismo en las negociaciones interestatales para reformar los tratados (Malamud y Schmitter 2006, 5).

En el intento por explicar la inclusión y la evolución de órganos parlamentarios en procesos de integración regional, como en muchos otros temas, ninguna explicación monocausal es perfectamente convincente. Para los fines de nuestro análisis, se vuelve necesaria alguna forma de síntesis entre la teoría intergubernamentalista y la neofuncionalista.

b. Combinación de teorías para explicar el origen y la evolución de parlamentos en procesos de integración regional

El neofuncionalismo brinda la mejor comprensión de los procesos de integración a largo plazo, pero el comienzo de la integración regional exige un acuerdo explícito entre los Estados. Tal como afirman Malamud y Schmitter (2006, 8), “es innegable que las instituciones y la competencia que ellos confieren a dicho acuerdo inicialmente tendrán efectos permanentes en su trayectoria posterior”.

Así, los Estados europeos aceptaron la inclusión de un órgano parlamentario en la estructura institucional de las Comunidades Europeas como una forma distintiva de representación de intereses (Judge y Earnshaw 2003, 27). En este caso, el origen de la representación parlamentaria corre, necesariamente, por carreteras estatales, cuestión que no niega el neofuncionalismo.

Desde la perspectiva neofuncionalista, la integración es vista como un proceso en el que las élites políticamente significativas gradualmente redefinen sus intereses desde el nivel nacional hacia un marco organizativo supranacional (Dougherty y Pfaltzgraff 1993, 450). El éxito de la integración depende de las actitudes de las élites, y en ellas se incluye a los líderes de los grupos políticos en el gobierno, voceros de partidos políticos, dirigentes sindicales y de asociaciones empresariales, altos funcionarios y políticos activos (Haas [1958] 2006, 115), así como parlamentarios (Lindberg [1963] 2006, 120). Según Haas, los parlamentarios eran parte de las instituciones que conformaban la comunidad política europea emergente, actores cruciales en el escenario de la integración como catalizadores para promover el proceso de integración (Haas [1958], citado por Viola 2000).

Así como el neofuncionalismo ve la integración como el resultado de intercambios graduales e imperceptibles entre una multitud de actores, por ejemplo, entre parlamentarios y partidos políticos, el intergubernamentalismo resalta como impulsor de la integración las grandes negociaciones entre los representantes nacionales para reformar los Tratados

ORIGEN Y EVOLUCIÓN DE LOS PARLAMENTOS EN LOS PROCESOS
DE INTEGRACIÓN REGIONAL LOS CASOS DEL PARLAMENTO
EUROPEO Y EL PARLAMENTO DEL MERCOSUR

(Eilstrup-Sangiovanni 2006, 100), incluidas reformas para incrementar las competencias del Parlamento.

La teoría neofuncionalista sugiere que una entidad supranacional como el Parlamento Europeo, que representa los intereses de los ciudadanos de la Unión, pretende incrementar sus poderes para oponerse a los intentos de los Estados miembros de hacer avanzar sus propios intereses individuales. La adquisición del PE de competencias formales es vista como una forma de progreso hacia una mayor integración (Viola 2000). Los intergubernamentalistas, en cambio, explicarían el cambio incremental del papel del Parlamento como el resultado del comportamiento intencionado de los Estados, en contra de la noción neofuncionalista de *spillover* como un proceso con consecuencias no intencionadas y desconocidas (Eilstrup-Sangiovanni 2006, 98).

El neofuncionalismo y el intergubernamentalismo son opuestos en cuanto al énfasis puesto en el papel de las instituciones supranacionales, como el Parlamento, *versus* los intereses estatales. La inclusión de órganos parlamentarios en procesos de integración es parte de decisiones fundamentales tomadas por los poderes ejecutivos. Y aunque la decisión de incluir un órgano parlamentario regional depende de los Estados, su posterior evolución puede vincularse a un fenómeno de *spillover* político, donde los parlamentarios regionales ejercen una importante influencia.

Ambas explicaciones permitirían entender el origen y la evolución del Parlamento en el proceso de integración europea, combinando el carácter irreversible de las concesiones nacionales que el PE capitaliza luego de las negociaciones de reformas de los Tratados, y, a su vez, la contribución que realiza el propio PE, en el intervalo que separa a una Conferencia Intergubernamental de otra, a la difusión de la “matriz parlamentaria” (Costa y Magnette 2003, 72).

c. La aplicación de las teorías de la integración europea a otras regiones

Si bien el neofuncionalismo surgió como un intento de explicar el proceso de integración en Europa, ésta era vista más bien como un caso de estudio de procesos análogos que podían surgir en otros contextos regionales. Haas (1961) abordó este problema e identificó las *background conditions* que conducirían a una integración exitosa,⁴ concluyendo que la integración en otras regiones estaba seriamente limitada. El progreso de la comunidad política

⁴ Entre ellas, estructuras sociales pluralistas; desarrollo económico e industrial sustitutivo y patrones ideológicos comunes entre las unidades participantes.

fuera de Europa era poco probable por la escasa difusión de precondiciones centrales. En esta línea, la integración en el Mercosur se hallaría seriamente limitada en términos neofuncionalistas por la escasa difusión de las condiciones iniciales necesarias para su desarrollo.

El propio Haas ha limitado la posibilidad de intentar extrapolar este enfoque a otras regiones que ostenten otras características. De este modo, pareciera que el *spillover* no tendría el mismo éxito en procesos de integración donde el nivel de institucionalización es bajo, como en el caso del Mercosur. Un proceso con una estructura netamente intergubernamental (liderado por los poderes ejecutivos), y que ha renunciado hasta el momento a dotarse de órganos supranacionales, tendría dificultades para canalizar ese contagio intersectorial al que hace referencia el efecto derrame de Haas (Caballero Santos 2009, 6).

Entonces, las teorías europeas de la integración regional evidencian ciertos límites en su aplicación al contexto latinoamericano, debido a los diferentes contextos sociales, culturales, políticos e históricos en los que tuvo lugar este proceso. Tal como sostienen Malamud y Schmitter (2006, 4), “dadas las diferencias sustanciales de normas culturales, experiencias históricas, estructuras sociales, ubicación geoestratégica y regímenes políticos, hay abundantes motivos para ser prudentes en esa transferencia”.

No obstante, muchas de sus herramientas conceptuales resultan iluminadoras para el análisis del proceso de integración en el Mercosur. Tomando ciertas precauciones, las premisas del neofuncionalismo y el intergubernamentalismo pueden iluminar el análisis del papel de los diferentes actores en el diseño institucional y la posterior evolución de las instituciones en procesos de integración regional.

El reconocimiento de diferencias entre el neofuncionalismo y el intergubernamentalismo no invalida la posibilidad de una cierta división del trabajo entre las teorías, y demuestra que no son rivales sino complementarios, según el contexto y el momento (Malamud 2010, 651). El neofuncionalismo puede ofrecer mejores explicaciones acerca del papel de instituciones para la integración, que de los factores que dan cuenta del nacimiento de los esquemas de integración (Malamud 2010, 644).

Sin embargo, el énfasis del intergubernamentalismo en el papel fundamental que los gobiernos nacionales ostentan en los procesos de integración lo sitúa en posición ventajosa para explicar ciertas particularidades de la integración en América Latina. La integración en nuestra región se basa en un sistema en el cual los Estados, a través de sus respectivos gobiernos, son los actores más importantes. Los Estados siguen controlando el proceso: coope-

**ORIGEN Y EVOLUCIÓN DE LOS PARLAMENTOS EN LOS PROCESOS
DE INTEGRACIÓN REGIONAL LOS CASOS DEL PARLAMENTO
EUROPEO Y EL PARLAMENTO DEL MERCOSUR**

ran y coordinan sus políticas en algunos asuntos, pero sin ceder soberanía a una entidad superior (Malamud 2002, 58).

En las páginas que siguen intentaremos aplicar estas nociones a la aparición y posterior evolución de los órganos parlamentarios en la Unión Europea y el Mercosur. La aplicación de nociones surgidas para la integración europea al Mercosur no implica caer en la tentación de adoptar automática y acríticamente otros modelos, sino que, justamente, es una forma de resaltar que el contexto y los antecedentes históricos son factores claves para entender cualquier proceso de integración (Guedes de Oliveira 2005, 250) y, por lo tanto, para percibir las diferencias entre unos procesos y otros.

**2. EXPLICACIÓN DEL PROCESO DE INTEGRACIÓN EUROPEO Y
EL ORIGEN Y LA EVOLUCIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO**

Al menos en sus manifestaciones más tempranas, el neofuncionalismo es considerado un intento por “teorizar” acerca de las estrategias de las élites fundadoras de la unidad europea de posguerra (Rosamond 2000, 51). En todo caso, Jean Monnet y Robert Schuman fueron neofuncionalistas *avant la lettre* al unir explícitamente el “método funcional” de Mitrany con la meta federal de alcanzar “una federación europea indispensable para la preservación de la paz” (Salomón 1999, 202).

En un primer momento, el rumbo de la integración europea no contradijo los postulados del neofuncionalismo. El Tratado constitutivo de la CECA⁵ esbozó un esquema institucional cuatripartito: la Alta Autoridad, luego Comisión—órgano de tipo supranacional—, el Consejo de Ministros, la Asamblea común y el Tribunal de Justicia. El “cuatripartitismo comunitario” plasmaba los diferentes intereses en juego en el proceso de integración, en torno a cuatro lógicas: la lógica interestatal representada por el Consejo, la representación del interés común por medio de la Comisión, la lógica de las “fuerzas populares” en la Asamblea parlamentaria y la materialización de los valores jurídicos mediante el Tribunal de Justicia (Pescatore 1977, 61).

La doctrina se divide a la hora de explicar la inclusión de una Asamblea parlamentaria en los orígenes de las Comunidades. Si algunos argumentan que su presencia se debió a la necesidad de contar con una institución que ejerciera cierto control sobre la Alta Autoridad (Malamud y De Sousa 2005, 9); que proveyera mayores posibilidades de aceptación de las nuevas Comunidades entre el público (Kreppel 2002, 54); y aun que algunos dirigentes políticos y diplomáticos la consideraran parte integrante de sus motivaciones federalistas y un precursor de la legitimidad democrática (Goetze y

5 Firmado el 18 de abril de 1951.

Rittberger 2010, 43); otros, contrariamente, argüían que el consenso popular y la legitimidad democrática fueron temas que se pospusieron hasta que los ciudadanos experimentaran los beneficios de la integración (Judge y Earnshaw 2003, 29-30).

Es cuestión de debate si la inclusión de un órgano parlamentario se hallaba en los planes originales de Monnet o si se trató de una inclusión tardía una vez iniciadas las negociaciones (Judge y Earnshaw 2003, 28), pero de cualquier manera, el Tratado de París introdujo una Asamblea en el esquema institucional que llevaría adelante la construcción de un proyecto sectorial y limitado, un mercado común del acero y el carbón.

El órgano parlamentario, sin embargo, fue diseñado para operar originalmente en la “periferia” de la CECA, al no poseer atribuciones legislativas ni legitimidad democrática directa⁶ (Judge y Earnshaw 2003, 30). Las competencias de la Asamblea se limitaban al derecho a formular preguntas a la Alta Autoridad, a ser consultada obligatoriamente en ciertos asuntos y a ejercer un tímido control sobre el presupuesto. Disponía de un poder de control sumamente limitado: podía someter una moción de censura sobre el informe general de la Alta Autoridad, y, en caso de ser aprobada, los miembros de la Alta Autoridad debían renunciar colectivamente a sus cargos.⁷

La Conferencia de Messina, donde se creó la estructura institucional de la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEA o Euratom) –que implicó un traspaso de poder desde la Comisión hacia el Consejo en ambas Comunidades–, puso fin a cierta orientación federalista de la integración europea. El golpe subsiguiente fue en 1966, con el “compromiso de Luxemburgo”, impuesto por Francia, mediante el cual los Estados adquirieron un derecho a voto permanente en las decisiones tomadas en el Consejo (Salomón 1999, 203).

Desde los Tratados de Roma de 1957, la Asamblea vio ampliada su participación en la construcción del proceso de integración europeo. Su autoridad política aumentó gracias a que el poder de censura sobre la Comisión dejaba de limitarse al informe anual y, en cambio, se ampliaba a cualquier tema, en cualquier momento. Además, fue incluida, en forma tangencial, en el proceso legislativo a través del procedimiento de consulta (Kreppel 2002, 57-58). La Asamblea –posteriormente denominada Parlamento Europeo⁸– logró aumentar sus poderes y capacidades en el proceso de toma de decisiones comunitario.

6 Los miembros de la Asamblea eran legisladores enviados por los respectivos parlamentos nacionales.

7 Artículos 21, 23, 22, 78 y 24, antiguo TCECA.

8 Término que aceptó e incorporó el Acta Única Europea de 1986.

ORIGEN Y EVOLUCIÓN DE LOS PARLAMENTOS EN LOS PROCESOS
DE INTEGRACIÓN REGIONAL LOS CASOS DEL PARLAMENTO
EUROPEO Y EL PARLAMENTO DEL MERCOSUR

A su vez, a medida que avanzaba el proceso de traspaso de áreas de soberanía estatal a la esfera comunitaria, se hizo cada vez más evidente la necesidad de una institución democrática. El incansable pedido de los parlamentarios europeos para ser directamente electos tropezó durante décadas con la negativa de los Estados miembros, especialmente Francia (Manin 1999, 213). Finalmente, la Decisión y el Acto del Consejo del 20 de septiembre de 1976 confirieron al PE una legitimidad y autoridad nuevas al disponer la votación por sufragio universal directo, lo cual se concretó en los comicios de 1979.

Cada siguiente reforma de los Tratados constitutivos profundizó el carácter supranacional de la UE, aumentando las competencias del Parlamento Europeo, especialmente a través del procedimiento de codecisión y en sus funciones de control. La institución desarrolló una cultura de “hambre de poder” (Dinan 2010, 302). El aumento gradual de la participación del Parlamento en el proceso decisorio de la Unión más allá de sus competencias originales resultó una tendencia irreversible.

El acrecentamiento de poderes del PE fue el resultado de diferentes factores. A ello han contribuido no solamente las disposiciones explícitas de los Tratados, sino también la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, así como la conclusión de acuerdos interinstitucionales. Estos últimos han sido instrumentales para el incremento gradual de las competencias del PE y la modificación del equilibrio institucional real, sin modificar los Tratados (Kietz y Maurer 2007, 21, 24). Otro factor fundamental fue la ampliación de las prerrogativas mediante una elaboración y un uso inteligente del Reglamento interno.

Tal vez la marginalidad y el papel tangencial del PE en el proceso legislativo durante décadas condujeron a sus miembros a buscar formas alternativas e informales de influir (Judge y Earnshaw 2003, 34). A medida que la integración avanzó, estos actores fueron conscientes de que sus intereses no eran satisfechos nacionalmente sino en ámbitos superiores a las fronteras nacionales (Eilstrup-Sangiovanni 2006, 94). Los legisladores, desde los días de la Asamblea parlamentaria, presionaron para incrementar sus competencias y conseguir ser electos de forma directa por la ciudadanía.

Entendida en clave neofuncionalista, la integración europea beneficiaba a los partidos políticos nacionales que actuaban en el Parlamento Europeo, por lo que éstos presionaban a sus respectivos gobiernos en tal sentido. El efecto neto fue un aumento en el apoyo a la integración emanado desde los grupos y partidos políticos nacionales que actuaban en una institución supranacional como el PE, combinado con una mayor propensión por parte de los actores estatales a ceder autoridad y legitimidad a instituciones de nivel regional en cada reforma de los Tratados.

Las instituciones supranacionales como el PE no solamente están dispuestas sino que son capaces de hacer un uso extensivo de sus poderes y de promover reglas y políticas sobre las cuales los Estados no han acordado durante negociaciones intergubernamentales (Schimmelfennig y Rittberger 2006, 88). La demanda por mayor integración es más bien el resultado de procesos endógenos de cambios que son ratificados por los Estados en las negociaciones intergubernamentales de reforma de los Tratados. Los “pasos pequeños” dados por el PE con acuerdos interinstitucionales, compromisos informales y un uso creativo de las reglas procesuales, se convierten en “saltos cualitativos” (Judge y Earnshaw 2003, 65) cuando los intereses de los gobiernos nacionales confluyen y se manifiestan explícitamente en las grandes reformas de los Tratados.

El PE logró reubicarse en el esquema institucional europeo a partir de un lugar sumamente tangencial, desde ser un órgano marginal con funciones consultivas hasta convertirse, con el Tratado de Lisboa, en coautoridad legislativa y presupuestaria en pie de igualdad con el Consejo –en una clara disposición hacia la conformación de un legislativo bicameral comunitario–, y con sustanciales responsabilidades de control y supervisión de otras instituciones. De hecho, el PE constituye la institución comunitaria que más cambios ha experimentado desde la fundación de las Comunidades Europeas (Mangas Martín y Liñán Nogueras 2010, 222). Habiendo sido un “huérfano institucional” en los primeros años del proceso de integración, el PE ha luchado por llegar donde está ahora y se ha convertido en una institución “radical”, que continuamente pugna por cambios (Dinan 2010, 302).

3. EXPLICACIÓN DEL PROCESO DE INTEGRACIÓN DEL MERCOSUR Y EL ORIGEN Y LA EVOLUCIÓN DEL PARLASUR

El Tratado de Asunción se proponía el ambicioso objetivo de integración de constituir un mercado común, con una estructura institucional más propia de un proceso de cooperación: dos órganos decisarios intergubernamentales, el Consejo Mercado Común (CMC) y el Grupo Mercado Común (GMC), y una Secretaría Administrativa. Sólo hacía mención de la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC), con la vaga finalidad de “facilitar el avance hacia la conformación del Mercado Común”.⁹

El Protocolo de Ouro Preto,¹⁰ reafirmando la filosofía de la estructura institucional original, estableció las funciones de la CPC, aunque no le otorgaba capacidad decisoria ninguna sino que mantuvo su calidad de órgano

9 Artículo 24, Tratado de Asunción.

10 Firmado el 17 de diciembre de 1994; en vigor desde el 15 de diciembre de 1995.

ORIGEN Y EVOLUCIÓN DE LOS PARLAMENTOS EN LOS PROCESOS
DE INTEGRACIÓN REGIONAL LOS CASOS DEL PARLAMENTO
EUROPEO Y EL PARLAMENTO DEL MERCOSUR

consultivo.¹¹ El proceso de integración regional en el Mercosur excluía la existencia de órganos de naturaleza supranacional o la posibilidad de que las normas emanadas de sus órganos tuvieran efecto directo y primacía sobre los ordenamientos internos de los Estados partes (Mata Prates 2006, 58). Y es que a lo largo de la historia del Mercosur, “se ha rechazado sistemáticamente el establecimiento de cualquier tipo de arreglo institucional que pudiera restringir la soberanía de los Estados” (Vázquez 2002, 168).

El Mercosur fue deliberadamente creado y mantenido con una estructura institucional intergubernamental. Todas las decisiones son tomadas por los funcionarios de los países mediante la regla de la unanimidad. En el Mercosur no existe una burocracia regional, motivo por el cual las políticas sólo pueden ser implementadas por las autoridades nacionales (Malamud y Schmitter 2006, 16).

Tradicionalmente, la adopción de la fórmula intergubernamental ha sido promovida por Brasil, y en cierta medida también por Argentina. Es evidente la voluntad de los dos Estados mayores de no presionar el proceso, en búsqueda de una institucionalidad más ambiciosa de lo que el proyecto integracionista implicaba. En tanto, históricamente, Uruguay y Paraguay¹² han defendido una estructura institucional supranacional, que les otorgaría cierto equilibrio de poder en un esquema esencialmente asimétrico (Bernal-Meza 2001, 67-68), así como una mayor seguridad jurídica y protección ante medidas unilaterales de los socios mayores (Pena y Rozemberg 2005, 10).

En muchos sentidos, el Parlasur fue fruto del esfuerzo de los miembros de la CPC por concretar el proyecto de conformar un parlamento regional con mayores atribuciones y elegido por sufragio universal. La idea de la creación de un parlamento regional imperaba en la CPC desde el inicio de sus actividades. Ya en su primer Reglamento interno se definían ciertas atribuciones ausentes en el Tratado de Asunción, como la de “desarrollar las acciones necesarias para facilitar la futura instalación del Parlamento del Mercosur”.¹³

11 La CPC estaba integrada por legisladores designados por los parlamentos nacionales. Sus decisiones se adoptaban por consenso.

12 Sin embargo, la correlación de posiciones respecto al parlamento regional fue diferente a la que implantó el esquema institucional original: Paraguay fue el principal defensor del proyecto, mientras que en Uruguay los dos partidos tradicionales (colorados y blancos) se opusieron a la creación del órgano parlamentario, y el gobierno de Tabaré Vázquez manifestó ciertas dudas acerca de su creación. En tanto que en Brasil y Argentina el proyecto del parlamento tuvo un tratamiento parlamentario rápido, con amplio consenso.

13 Artículo 3 inc. b) Reglamento de la CPC. MERCOSUR/CPC/RES.91022 (Montevideo, 06/12/1991).

En los años posteriores, la CPC reforzó las manifestaciones de su inequívoca voluntad de crear un parlamento regional.¹⁴

La voluntad de la CPC se ligaba a preocupaciones que tenía en torno a ciertas limitaciones del proceso de integración: la falta de internalización de las normas Mercosur en los ordenamientos jurídicos internos; la falta de obligatoriedad del cumplimiento de dichas normas ni para los Estados partes ni para sus ciudadanos; y por último, la escasa participación de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones del proceso de integración.¹⁵ La CPC estaba especialmente preocupada por constituir un organismo parlamentario que otorgase legitimidad a las decisiones tomadas por los órganos del Mercosur.

Si bien fue la CPC quien hizo el esfuerzo por concretar el proyecto de un parlamento regional, en el marco de un esquema institucional intergubernamental, un factor clave para el avance del Mercosur, y del proyecto del parlamento regional en particular, fue el liderazgo presidencial. El papel de los mandatarios en el Mercosur es fundamental tanto en sus orígenes como en los momentos de conflicto entre los socios, o a la hora de tomar decisiones políticas trascendentales. Este rasgo, que da cuenta de un caso extremo de intergubernamentalismo –denominado “interpresidencialismo” (Malamud 2001)–, implica la concentración del proceso de toma de decisiones en manos de los presidentes.¹⁶ Esto último es el resultado de aplicar una estrategia de política externa, la “diplomacia presidencial”, a partir de una estructura institucional doméstica, la democracia presidencialista (Malamud y Schmitter 2006, 16).

El “interpresidencialismo” y la preferencia de Brasil y Argentina por una estructura institucional mínima explican en gran medida el hecho de que la década de los noventa se haya agotado, carente de propuestas por parte de los órganos decisarios del Mercosur respecto a la creación de un órgano parlamentario regional. Sin embargo, el cambio de gobierno en Brasil y Argentina a partir de 2002 implicó un giro en las percepciones respecto al proyecto integracionista y contribuyó a promover la idea de dotar de un parlamento al bloque, elegido por los ciudadanos.

14 Entre otras acciones, se destacan: la aprobación de la “Agenda para la Institucionalización del Parlamento del Mercosur”, en 1999; la decisión de realizar seminarios sobre la instalación y funcionamiento del Parlamento del Mercosur a partir de 2000; y el establecimiento de un Comité Ad Hoc para el análisis de la reforma del Protocolo de Ouro Preto, con vistas a institucionalizar el Parlamento del Mercosur en 2002.

15 MERCOSUR/CPC/REC 13/2003. Propuesta preliminar para la organización institucional del Parlasur.

16 Este concepto implica relativizar la noción más general de “poder ejecutivo”, ya que, en algunos casos, los presidentes ni siquiera han tenido en cuenta las posturas de algunos ministerios y/o ministros.

ORIGEN Y EVOLUCIÓN DE LOS PARLAMENTOS EN LOS PROCESOS
DE INTEGRACIÓN REGIONAL LOS CASOS DEL PARLAMENTO
EUROPEO Y EL PARLAMENTO DEL MERCOSUR

El nuevo gobierno en Brasil dio un renovado impulso al Mercosur y otorgó mayor importancia a los avances institucionales de tipo político.¹⁷ Los gobiernos brasileño y argentino hicieron explícita una visión social de la integración regional e identificaron los principales ejes de acción para revitalizar y profundizar el bloque, entre los que se encontraba la creación de un parlamento cuyos miembros fuesen elegidos por el voto de la población (Botto, Delich y Tussie 2003, 124).

El Parlasur fue creado formalmente en 2005,¹⁸ como órgano intergubernamental sucesor de la CPC. Posee algunas atribuciones mayores que las de la CPC, pero continúa siendo un órgano principalmente consultivo y de asesoramiento. El Parlasur dista de ser un cuerpo con competencias legislativas, en cuanto el poder “normativo” se mantiene en manos del CMC y demás órganos intergubernamentales. Tímidamente asoman ciertas atribuciones de supervisión, aunque el Parlasur carece de potestades sobre el nombramiento o remoción de los miembros de los órganos decisarios del bloque.¹⁹ De esta manera, los líderes nacionales intervinieron para crear una institución parlamentaria regional con atribuciones tan débiles, que no puede asemejarse a una institución supranacional.

El análisis en torno a la creación del Parlasur circula alrededor del esfuerzo de aplicación de algunas nociones neofuncionalistas e intergubernamentalistas. No obstante, la indicación de estos instrumentos como apropiados



¹⁷ La disposición del gobierno de Lula da Silva de darle mayor relevancia al Mercosur se vislumbraba desde la campaña electoral de 2002 en su plataforma como candidato presidencial. Lula se refería en esos momentos a “un Mercosur reconstruido” que debía “exigir avances en el plano de las instituciones que van a presidir la política de integración”. Estas propuestas tuvieron mayor precisión cuando se pronunció a favor de un Parlamento del Mercosur elegido democráticamente por voto directo, ya que ello legitimaría las decisiones que se tomasen al nivel de los presidentes (Colacrai 2006, 395).

¹⁸ Según el Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur (PCM), la “efectiva instalación” del Parlamento debía realizarse antes del 31 de diciembre de 2006 (art. 1). En cumplimiento de ello, la sesión constitutiva formal tuvo lugar el 14 de diciembre de 2006 en el Senado de Brasil, pero diferentes circunstancias hicieron que la sesión inaugural se celebrara el 7 de mayo de 2007 en Montevideo (Uruguay), la que sería su sede definitiva.

¹⁹ El análisis de la labor realizada por el Parlasur hasta el presente confirma su irrelevancia. Al escueto número de actos jurídicos aprobados debe añadirse el hecho de que el Parlamento no ha sacado mayor provecho de algunas competencias “seudo-legislativas”. Sus actividades se han limitado a la elaboración de declaraciones y recomendaciones carentes de efectos. La aprobación de declaraciones que no constituyen ningún tipo de aporte a la visibilidad del nuevo órgano, sumada a la falta de debate sobre temas de interés para la ciudadanía de los Estados partes, acrecientan las dudas sobre las condiciones del Parlasur para conducir la representación de las sociedades del bloque (Álvarez Macías 2009, 13).

para el análisis no debería interpretarse como una adhesión a la noción de “automatismo” sugerida en la primera fase del proceso de integración, según el modelo neofuncionalista.

En el Mercosur, los gobiernos nacionales son la única fuerza impulsora de la integración. En términos neofuncionalistas, se comprueba que no existen actores supranacionales como la Comisión Europea o el Tribunal de Justicia de la UE. La consecuencia es que el *spillover* no ha tenido lugar en áreas cruciales, ya que no hay ni la delegación de soberanía ni la puesta en común de toma de decisiones que podrían ampliar el alcance o aumentar el nivel de los compromisos mutuos. En ausencia de *spillover*, la voluntad política conjunta de los presidentes nacionales es lo que ha mantenido al Mercosur en marcha (Malamud 2005, 434).

En el Mercosur, los poderes ejecutivos actúan para “proteger la soberanía”, y no para compartirla (Malamud 2010, 650). El *spillover* político en el proceso de integración del Mercosur presenta límites claros, impuestos por los Ejecutivos, quienes mantienen el férreo control del proceso. El proceso de integración no se autorrefuerza: la voluntad política de los Estados es determinante de las pautas y velocidad del desarrollo del esquema.

CONCLUSIONES

Las dos opciones viables para el estudio de aquello relacionado con el objeto limitado de este trabajo, el intergubernamentalismo y el neofuncionalismo, tienen sus fallas, y la aplicación de cualquiera de ellos sería sin duda problemática, sobre todo para el caso del Mercosur; pero en todo caso, deberíamos rescatar aquellos postulados que permiten dar cuenta –al menos parcialmente– del fenómeno por analizar.

La Unión Europea y el Mercosur emergieron en continentes, épocas y contextos completamente diferentes. El Mercosur, claramente, “no es una reproducción desfasada en el tiempo del esquema europeo” (De Almeida 1996, 122). En ambos casos, en sus orígenes, la voluntad de los Estados miembros condujo a la inclusión de órganos parlamentarios regionales. El origen de la representación parlamentaria corre, entonces, por carriles estatales, cuestión que no niega el neofuncionalismo.

Sin embargo, a partir de esta afirmación, el camino se bifurca: el análisis comparado demuestra que mientras que en Europa la evolución sería explicada por la tesis neofuncionalista en torno al papel que cumplen ciertos grupos y élites que perciben los beneficios de la integración y promueven el avance del proceso, más allá del control de los Estados, en el Mercosur la influencia de los gobiernos nacionales es abrumadora e impide dinámicas “autogeneradoras”.

**ORIGEN Y EVOLUCIÓN DE LOS PARLAMENTOS EN LOS PROCESOS
DE INTEGRACIÓN REGIONAL LOS CASOS DEL PARLAMENTO
EUROPEO Y EL PARLAMENTO DEL MERCOSUR**

En Europa, desde sus orígenes, los Estados miembros decidieron incluir –aunque marginalmente– un órgano parlamentario en el esquema institucional del proyecto de integración. Posteriormente, los avances de la Asamblea primigenia estuvieron vinculados tanto a las iniciativas unilaterales y las demandas de extensión de competencias por parte de los legisladores europeos como a la cesión de soberanía de los Estados miembros a favor de instituciones supranacionales, en cada reforma de los Tratados.

En una combinación de esfuerzo propio y de voluntad de los Estados miembros en cada Conferencia Intergubernamental, el PE ha acrecentado enormemente sus atribuciones y en la actualidad comparte la labor legislativa y presupuestaria con el Consejo. El Parlamento Europeo es colegislador, en pie de igualdad con el Consejo, gracias al procedimiento legislativo ordinario, cuyo contorno se sigue ampliando en cada reforma de los Tratados, para abarcar hoy la mayor parte de los ámbitos de competencia de la UE. En lo concerniente a las competencias de control, el Parlamento Europeo tiene influencia en el nombramiento de la Comisión y puede emitir un voto de censura contra la misma, entre otras importantes funciones de supervisión.

En el Mercosur, los Estados parte, mediante el Tratado de Asunción, crearon muy accesoriamente la CPC, que se convirtió en un parlamento regional gracias a la presión ejercida por los parlamentarios nacionales de los Estados parte, reunidos en la CPC, únicamente concretado por la decisión de los gobiernos nacionales, quienes rehusaron otorgarle competencias supranacionales. En este caso, los Estados están en constante y estricto control de los acuerdos alcanzados internacionalmente (Eilstrup-Sangiovanni 2006, 97-98).

El Parlasur se erige en un órgano principalmente consultivo y declarativo. Dista de ser un órgano legislativo, en cuanto el poder reglamentario se mantiene en manos de los órganos decisoriales intergubernamentales.²⁰ Los frágiles mecanismos de control institucional del Mercosur son prácticamente incomparables con el control político instaurado en la UE gracias al PE.

Más aún, el Parlasur no ha logrado aún convertirse en un foro de discusión donde puedan incorporarse asuntos que actualmente no tienen cabida en un esquema esencialmente intergubernamental e inclinado a las cuestiones económico-comerciales. La falta de competencias apreciables y el consecuente papel relegado en el proceso regional de toma de decisiones hacen del Parlamento un órgano irrelevante en el bloque, que mantiene una ordenación institucional estrictamente intergubernamental.

²⁰ Sólo se instala un procedimiento de dictamen no vinculante: los órganos decisoriales del Mercosur tienen la obligación de transmitir al Parlamento proyectos de normas antes de ser aprobados, para que éste emita un dictamen, pero no están obligados a aprobar la norma según los términos del dictamen del Parlamento.

Indudablemente, en el caso del Mercosur los líderes nacionales no cedieron porciones de soberanía a órganos superiores. Si bien el Parlasur es, en parte, fruto del esfuerzo de la CPC, el accionar de actores transnacionales como los legisladores nacionales en la CPC no fue suficiente para contrarrestar la centralidad de los actores estatales. No sólo la decisión de crear el Parlasur se concretó únicamente cuando los intereses de los Ejecutivos convergieron en esa cuestión, sino que la férrea voluntad de defensa de un esquema intergubernamental por parte de los Estados explica las exigua competencias, tanto legislativas como de control, del parlamento regional.

Cualquier afirmación respecto a la posibilidad de que el Parlasur pueda (o incluso deba) convertirse en el PE en el futuro es arriesgada. La deseabilidad de un incremento del papel de éste en el proceso decisivo regional, que controle el accionar de los poderes ejecutivos, debería aprobarse mediante argumentos en defensa de la “democratización” y “legitimación” del proceso, sin siquiera tener que volver nuestra mirada a Europa.

Más allá de cuestiones normativas, la inclusión de órganos parlamentarios en ambos procesos de integración fue parte de las decisiones fundamentales, tomadas por los líderes, por los Ejecutivos (Eilstrup-Sangiovanni 2006, 93). El neofuncionalismo logra explicar la transformación de los órganos parlamentarios regionales: las élites parlamentarias utilizaron diversas estrategias para promover su evolución. Sin embargo, la fuerza de las premisas neofuncionalistas es mayor en el proceso de integración europea que en el Mercosur. En este sentido, más que intentar sustentar tesis optimistas respecto a la trayectoria futura del Parlasur en consonancia con el modelo esgrimido por el Parlamento Europeo, deberíamos extraer algunas lecciones.

El Parlamento Europeo enseña, por un lado, que la consolidación como institución legislativa y de control constituye una tarea ardua y de largo aliento, y por otro, que si bien el *spillover* político puede tener lugar, los cambios cualitativos fundamentales residen en la voluntad de los gobiernos. Resta saber si el Parlasur será capaz de explotar las lecciones aprendidas y superar los condicionamientos jurídicos y políticos que lo debilitan para el cumplimiento de sus objetivos. El desafío para el estamento político –líderes nacionales y legisladores del Parlasur– es lograr articular la idea de un Mercosur democrático y representativo con una institución parlamentaria poderosa y eficaz.

ORIGEN Y EVOLUCIÓN DE LOS PARLAMENTOS EN LOS PROCESOS
DE INTEGRACIÓN REGIONAL LOS CASOS DEL PARLAMENTO
EUROPEO Y EL PARLAMENTO DEL MERCOSUR

Referencias

- Álvarez Macías, María Victoria. 2009. Dos años de funcionamiento del Parlamento del Mercosur: una evaluación preliminar. *Revista de Cooperación e Integración Internacional* 1: 2-25.
- Bernal-Meza, Raúl. 2001. Institucionalización del Mercosur. En *Mercosur: desafío político*, ed. Dieter Benecke y Alexander Loschky, 19-80. Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung-CIEDLA.
- Botto, Mercedes, Valentina Delich y Diana Tussie. 2003. El nuevo escenario político regional y su impacto en la integración. El caso del Mercosur. *Nueva Sociedad* 186: 114-127.
- Caballero Santos, Sergio, 2009. *El Mercosur ideacional: un enfoque complementario para la integración regional sudamericana*, Cuadernos de Política Exterior Serie Docencia, octubre-diciembre. Rosario: CERIR.
- Colacrai, Miryam, 2006. La marcha de la integración en América Latina. El rol de las ideas, instituciones y políticas en el Mercosur. En *Política y movimientos sociales en un mundo hegemónico. Lecciones desde África, Asia y América Latina*, comps. Atilio Borón y Gladys Lechini, 381-397. Buenos Aires: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Costa, Olivier y Paul Magnette. 2003. Idéologies et changement institutionnel dans l'Union européenne. Pourquoi les gouvernements ont-ils constamment renforcé le Parlement européen? *Politique européenne*, enero, 9: 49-75. www.cairn.info/revue-politique-europeenne-2003-1-page (consultado: 26/08/2011).
- De Almeida, Paulo R. 1996. Mercosur y la Unión Europea: de la cooperación a la asociación. En *Los procesos de integración en América Latina, enfoques y perspectivas*, eds. Georges Couffignal y Germán A. de la Reza, 113-130. Estocolmo: IEL.
- Dinan, Desmond. 2010. *Ever closer Union. An introduction to European integration*, cuarta edición. Boulder, US: Lynne Rienner Publishers.
- Dougherty, James y Robert Pfaltzgraff. 1993. *Teorías en pugna en las relaciones internacionales*. Buenos Aires: Grupo Editorial Latinoamericano.
- Eilstrup-Sangiovanni, Mette. 2006. *Debates on European integration. A reader*. Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan.
- Goetze, Stefan y Berthold Rittberger. 2010. A matter of habit? The sociological foundations of empowering the European Parliament. *Comparative European Politics* 8: 37-54.
- Guedes de Oliveira, Marcos A. 2005. Mercosur: Political Development and Comparative Issues with the European Union. En *The European Union and regional integration. A comparative perspective and lessons for the Americas*,



ÁLVAREZ

- ed. Joaquín Roy y Roberto Domínguez, 247-257. Miami: Jean Monnet Chair University of Miami.
- Haas, Ernst B. 2006 [1958]. *The uniting of Europe*. En *Debates on European integration. A reader*, ed. Mette Eilstrup-Sangiovanni, 105-116. Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan.
- Haas, Ernst B. 1961. International integration: the European and the universal process. *International Organization* 15 (3): 366-392.
- Judge, David y David Earnshaw. 2003. *The European Parliament*. Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan.
- Kietz, Daniela y Andreas Maurer. 2007. The European Parliament in treaty reform: Predefining IGCs through interinstitutional agreements. *European Law Journal*, enero, 13 (1): 20-46.
- Kreppel, Amie. 2002. *The European Parliament and supranational party system. A study in institutional development*. Cambridge: University Press.
- Lindberg, Leon. 2006 [1963]. *The political dynamics of European economic integration*. En *Debates on European integration. A reader*, ed. Mette Eilstrup-Sangiovanni, 117-133. Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan.
- Malamud, Andrés. 2001. Democracias presidencialistas y procesos de integración. Hacia un enfoque comparativo del Mercosur. En *Argentina entre dos siglos. La política que viene*, comp. Julio Pinto, 277-314. Buenos Aires: Eudeba.
- Malamud, Andrés. 2002. Integración regional en América Latina: teorías e instituciones comparadas. *Revista Argentina de Ciencia Política*, diciembre, 5/6: 49-66.
- Malamud, Andrés. 2005. Mercosur turns 15: Between rising rhetoric and declining achievement. *Cambridge Review of International Affairs*, octubre, 18 (3): 421-436
- Malamud, Andrés. 2010. Latin American regionalism and EU studies. *Journal of European Integration*, diciembre, 32 (6): 637-657.
- Malamud, Andrés y Luís de Sousa. 2005. Regional Parliaments in Europe and Latin America: Between empowerment and irrelevance, Documento preparado para el First Global International Studies Conference (World International Studies Committee – WISC). Estambul, Bilgi University, agosto 24-27.
- Malamud, Andrés y Philippe C. Schmitter. 2006. La experiencia de integración europea y el potencial de integración del Mercosur. *Desarrollo Económico*, abril-junio, 46 (181): 3-31.
- Mangas Martín, Araceli y Diego J. Liñán Nogueras. 2010. *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, sexta edición. Madrid: Editorial Tecnos.

ORIGEN Y EVOLUCIÓN DE LOS PARLAMENTOS EN LOS PROCESOS
DE INTEGRACIÓN REGIONAL LOS CASOS DEL PARLAMENTO
EUROPEO Y EL PARLAMENTO DEL MERCOSUR

- Manin, Philippe. 1999. *Les communautés européennes. L'Union européenne. Droit institutionnel*, quinta edición. París: Pedone.
- Mata Prates, Carlos. 2006. La constitución del Parlamento del Mercosur. Un enfoque desde la gobernanza política. *Cuadernos de Integración Europea*, junio, 5: 47-60. Disponible en: <http://cde.uv.es/documents/2006-05-47.pdf> (consultado: 08/06/2011)
- Moravcsik, Andrew. 1993. Preferences and power in the European Community: A liberal intergovernmentalist approach. *Journal of Common Market Studies* 31 (4): 473-524.
- Moravcsik, Andrew. 1998. *The choice for Europe: Social purpose and state power from Messina to Maastricht*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Nugent, Neill. 2010. *The government and politics of the European Union*, séptima edición. Londres: Palgrave Macmillan.
- Pena, Celina y Ricardo Rozemberg. 2005. Una aproximación al desarrollo institucional del Mercosur: sus fortalezas y debilidades. *Documento de divulgación* 31, Buenos Aires: INTAL – ITD. Disponible en:<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35298810> (consultado 12/04/2010).
- Pescatore, Pierre. 1977. El Ejecutivo comunitario. Justificación del cuatripartismo instituido por los Tratados de París y de Roma. *Derecho de la Integración* 10 (25-26): 53-62.
- Rosamond, Ben. 2000. *Theories of European integration*. Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan.
- Salomón, Mónica. 1999. La PESC y las teorías de la integración europea: las aportaciones de los “nuevos intergubernamentalismos”. *Afers Internationals* 45-46: 197-221.
- Schimmelfennig, Frank y Berthold Rittberger. 2006. Theories of European Integration. Assumptions and hypothesis. En *European Union. Power and policy-making*, tercera edición, ed. Jeremy Richardson, 71-93. Londres: Routledge.
- 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. *Revista de Ciencia Política*, diciembre, 5/6: 147-182.
- Viola, Donatella M. 2000. International relations and European integration theory: The role of the European Parliament. Jean Monnet Documentos de Trabajo en Política Comparada e Internacional JMWP nº 26, enero. <http://aei.pitt.edu/401/1/jmwp26.htm> (consultado: 25/08/2011)

• • •