

Nota Técnica

Nº 119

Noviembre del 2006

El Parlamento Mercosur: cuestiones de implantación y perspectivas



INSTITUTO DE ESTUDIOS
SOCIOECONÓMICOS

El Parlamento Mercosur: cuestiones de implantación y perspectivas

Creada por los cuatro miembros del Mercosur, la propuesta de implantación de un Parlamento para el Bloque genera ahora la necesidad de explicaciones amplias a la población acerca del modo como se dará la instalación de dicho Parlamento – prevista para Diciembre del 2006; asimismo, como será el formado, cuales serán sus funciones y cuales los cambios posibles, sobretodo para Brasil. Mirando de frente esa posibilidad, el Instituto de Estudios Socioeconómicos – Inesc – presenta pues algunas consideraciones en cuanto a la creación del Parlamento.

Hay cuestiones positivas relacionadas a la implementación del Parlamento Mercosur, sobretodo en lo que toca la posibilidad de más agilidad para la integración política y el desarrollo de un proceso continuo de armonización entre el orden jurídico de cada Estado-miembro del Bloque. Pero es significativa la falta de información disponible para la sociedad acerca de la implantación del Parlamento. Muy poco se ha divulgado en cuanto a la creación de un espacio público multilateral en que las demandas de la sociedad se puedan debatir. Lo que se observó durante las negociaciones que culminaran en el Protocolo Constitutivo del Parlamento Mercosur fue la falta de participación, fiscalización y monitoreo por la sociedad en las discusiones relativas a la creación de un órgano que, supuestamente, representará las demandas sociales.

Así siendo, las sociedades nacionales del Mercosur enfrentan el riesgo de que ese espacio, creado originalmente para ser un paso a más hacia la democratización del Bloque, termine tomado por el interés hegemónico de multinacionales y por vicios políticos que han dificultado la participación de los sectores sociales económicamente menos favorecidos. Para evitar esa posibilidad, es necesario que se críen canales de participación y corrientes de transmisión de información, en el sentido de disminuir las fallas que contribuyen al distanciamiento entre las arenas decisorias y las sociedades nacionales.

A pesar de esas palabras de aprehensión, el Instituto de Estudios Socioeconómicos – Inesc – evalúa que la creación del Parlamento, caso el mismo se implante de la forma como le están pensando los Estados-miembros, podrá traer beneficios significativos a la sociedad. Podrá, quizás, posibilitar gradualmente una mejor aproximación entre los movimientos sociales nacionales de los países de Mercosur, por medio de pautas comunes de reivindicación. Además, la creación de un espacio multilateral representativo podrá delinear en el horizonte la construcción de una estructura político-social que favorezca la

integración de la comunidad latinoamericana.

Puede parecer a la primera vista un tanto utópico el pensamiento de una mejor integración y armonización de reivindicaciones de las sociedades nacionales. Pero caso se muestre una incidencia política efectiva por parte de las sociedades para que el Parlamento actúe de acuerdo con los principios de autodeterminación de los pueblos, igualdad entre los Estados nacionales, búsqueda de soluciones pacíficas para conflictos y respeto a los derechos humanos, podremos vislumbrar un crecimiento gradual de la integración entre los actores sociales y políticas para atingir metas comunes en los países involucrados, considerando el conjunto de los Derechos Humanos, Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales – Dhescas – como la base de sustentación. Mecanismos como las audiencias públicas y las sesiones conjuntas, previstas para el funcionamiento del Parlamento, podrán servir a los propósitos de integración.

Los/las parlamentarios/as se confrontarán con problemas resultantes de intereses distintos, generados por las asimetrías económicas de los diferentes países. Existen en la región polos económicos de desarrollo que contrastan con regiones de hambre, miseria, marginalización y grande desigualdad social. Las asimetrías de desarrollo no ocurren apenas entre los países, pero principalmente en el interior de las propias naciones, lo que torna más complejo cualquier proyecto de desarrollo regional. Así siendo, es necesario implementar el Parlamento de modo simultáneamente endógeno y exógeno, fortaleciendo la institucionalidad del Mercosur. El Parlamento dialogará, pues, tanto con instituciones del Bloque cuanto con los órganos nacionales de cada Estado-miembro.

Cuando se compara la formación del Mercosur con la integración europea, por ejemplo, se percibe que hay un significativo trabajo del Bloque europeo en el sentido de que sanar las diferencias de desarrollo entre los países y entre las distintas regiones de los países. Así, cuando naciones menos desarrolladas empezaron a participar de la Comunidad Europea en la década de 1980¹, se llevaron a cabo políticas públicas por medio de cooperación técnica, política y económica entre las naciones del Bloque, para que se alcanzase una mejor convergencia en el desarrollo interno de cada país. Desde entonces, quedaría menor la complejidad de la integración entre los Estados-miembros del Bloque, y, por lo menos, se tendría algún consenso en las demandas de las sociedades para diferentes regiones de cada país en el Parlamento Europeo.

Dentro del Mercosur, a su vez, no hay todavía una cooperación significativa entre los países hacia una convergencia de desarrollo interno. Por eso, el trabajo hacia la integración efectiva en el Mercosur presenta más complejidades cuando comparado al caso europeo, lo que genera la pregunta: ¿conseguirá el Parlamento fortalecer el proceso de integración en una región tan desigual? Así, mientras que en Europa la cuestión era integrar países más a países menos desarrollados – o cuyas asimetrías internas se disminuían a pasos largos – en el Mercosur se adiciona el desafío de integrar países que poseen problemas de fuertes

¹ Grecia ha adherido a la Comunidad Europea en el 1981; Portugal y España, en el 1986.

asimetrías dentro de sus sociedades. Aquí, se pretende encajar y armonizar piezas que no se armonizaran, todavía, internamente.

A pesar de esas dificultades, se puede vislumbrar en este momento la creación del Parlamento Mercosur como un espacio democrático en lo cual la sociedad podrá presentar sus pautas de reivindicación, sea de modo directo por medio de mecanismos ya existentes en los Congresos Nacionales – como por ejemplo las audiencias públicas – sea indirectamente.

El Fortalecimiento de los Parlamentos Nacionales

Se propone que el Parlamento Mercosur sea un espacio a servir como un instrumento para disminuir substancialmente un problema de debilidad democrática del Mercosur: la falta de participación por los legislativos nacionales en las discusiones del Bloque. Actualmente, los Congresos Nacionales no participan efectivamente de las negociaciones del Mercosur y quedan alijados de los procesos iniciales e intermediarios de negociación. Por eso, cuando los acuerdos llegan a los/las parlamentarios/as, ellos se deparan con textos de cuya existencia y discusión no tenían siquiera conocimiento. Esa realidad reduce la posibilidad de que las demandas de la sociedad civil sean atendidas en el Mercosur y demuestra un déficit democrático del Bloque.

Así, el Parlamento Mercosur pasaría a conducir los procesos de negociación en los Parlamentos Nacionales antes mismo que los textos fuesen firmados por el Ejecutivo y ratificados por el Congreso. Ese proceso legislativo, que será perfeccionado con la práctica, podrá sanar en parte la falta de participación por los Congresos Nacionales en negociaciones internacionales del Mercosur. Una vez que la propuesta esté suficientemente encaminada en el Parlamento, se deberá remeter a los otros países-parte, donde continuarán los trámites legislativos normales por las comisiones técnicas temáticas.

Es importante subrayar que el Parlamento Mercosur no será un espacio propiamente legislativo, pues tendrá apenas un rol negociador. Su proceso de funcionamiento, que sigue todavía en negociación por los Estados-miembros, está previsto para ocurrir de la siguiente forma: en el mismo periodo en que representantes del Poder Ejecutivo de cada país estuvieren negociando en el Mercosur, el Parlamento conducirá audiencias en su Sede en Montevideo, Uruguay, junto a la sociedad civil de los países-miembros involucrados; escuchará los/las parlamentarios/as y hará sugerencias a los/las negociadores/as². El Parlamento será, así, un espacio de negociación legislativa donde la sociedad podrá participar.

Junto con la posibilidad de más interacción entre las instituciones del Mercosur y la sociedad civil, el Parlamento debe fortalecer el Bloque, inclusive en lo tocante al proceso de armonización

² Es importante atender para el hecho de que la negociación del regimiento interno apenas empezará después de la implantación del Parlamento.

entre las legislaciones internas de los Estados-miembros. Cabe subrayar que, hasta el momento presente, la falta de una sólida convergencia legislativa entre los países-miembros ha causado algunas obstrucciones a los trabajos del Mercosur. Para tratar el facto, el inciso 14 al artículo 4 del Protocolo Constitutivo del Parlamento Mercosur establece como una de las competencias del órgano “*enviar anteproyectos de normas nacionales, orientados a la armonización de las legislaciones nacionales, a los parlamentarios de los Estados-Parte*”.³

El inciso 9 al artículo 4 prevé la realización de reuniones públicas para cuestiones vinculadas al proceso de integración, contribuyendo así para que el Parlamento se consolide como una caja de resonancia para los deseos de la sociedad civil. Por eso, uno de los grandes beneficios conferidos a la sociedad es la creación de más un espacio de articulación política, donde se podrán escuchar las reivindicaciones de la población, y reflejar el pluralismo y las diversidades regionales.

El Funcionamiento del Parlamento Mercosur

De acuerdo con el Protocolo Constitutivo, el Parlamento debe iniciar sus trabajos antes del fin de este año. El Itamaraty prevé que la sesión inaugural se realice en el 14 de Diciembre en Brasilia, valiéndose así de la oportunidad presentada por la grande concentración de representantes de Estado en la ciudad durante la Cúpula Mercosur. De cualquier modo, el Parlamento substituirá las actuales Comisiones Parlamentarias Conjuntas de los distintos Parlamentos. El mensaje del Ministerio de Relaciones Exteriores afirma que el Parlamento funcionará como un “*órgano representativo de los pueblos de los Estados-parte del Mercosur*”.⁴

Sin embargo, para que pueda el Parlamento Mercosur iniciar sus trabajos, es necesario que cada Congreso Nacional de los Estados-miembros autorice la ratificación. La misma ocurrió ya en Brasil, Paraguay e Argentina, mientras que Uruguay debe ratificar hasta Diciembre. Pero ocurre que el Parlamento uruguayo ha atrasado su aprobación, especialmente en función de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos. Esa situación muestra que el proceso de integración en el Cono Sur todavía no ha atingido su maduridad.

En cuanto a la estructura física del Parlamento Mercosur, su Sede será en Montevideo y, a principio, se conducirá una sesión parlamentaria por mes. La composición de la Casa será de 18 parlamentarios por país (nueve senadores/as y nueve diputados/as federales) y, para la ocupación de los cargos, acontecerá un proceso de transición. Inicialmente, los/as parlamentarios/as de cada país serán indicados por su Parlamento y de acuerdo con su calendario electoral. Hasta el fin del 2010, se tendrán realizado elecciones nacionales en todos los países para escoger los 18 representantes: en el 2007, Paraguay elegirá en cédula separada sus parlamentarios para el Parlamento Mercosur; en el 2008 será la vez de Argentina; en el 2009, la de Uruguay; y, en el 2010, la de Brasil.

³ Diputada MANINHA, Mensaje 408 del 2006 – Parecer a la Comisión de Relaciones Exteriores y Defensa Nacional. Cámara de los Diputados: Brasilia, 2006, p. 2. Disponible en el sitio www.camara.gov.br. Acceso en Septiembre del 2006.

⁴ Embajador Celso L. N. AMORIN en 173/2006 – Mensaje a la Presidencia de la República. MRE: Brasilia, 2006, p.2. Disponible en el sitio www.camara.gov.br. Acceso en Septiembre del 2006.

Apenas para el 2014 están previstas elecciones específicas para el Parlamento Mercosur y simultaneas en todos los países del Bloque. Mientras tanto, Brasil tendrá su representación en el Parlamento por medio de nueve diputados/as y nueve senadores/as escogidos/as por el Congreso Nacional. Se trata de parlamentarios provisorios hasta las elecciones nacionales del 2010, cuando la población brasilera pasará a votar en cuatro tipos de parlamentarios: diputado/a estadual, diputado/a federal, senador/a y parlamentario/a al Mercosur.

Inicialmente, los/las parlamentarios/as al Mercosur no se identificarán por partidos políticos. Es probable que la actuación de los/as distintos/as parlamentarios/as regionales se alíe por criterios de ideología o interés común. Parlamentarios a la izquierda, por ejemplo, tenderán a asumir posiciones semejantes, mientras que parlamentarios vinculados a las industrias podrán alcanzar posiciones opuestas, de acuerdo con los intereses específicos en cada caso. A pesar de esa inevitable disputa, el proceso podrá aumentar la interacción entre partidos políticos del Bloque, siendo pues un paso a más hacia la integración política de la región.

Brasil en el Parlamento Mercosur

El gobierno brasilero y otros actores involucrados defienden que, dentro de pocos años, la representación de cada país al Parlamento se de bajo un sistema de proporcionalidad atenuada. O sea, a pesar del Parlamento empezar con una representación igual de 18 parlamentarios por país, el Itamaraty espera que, en las próximas negociaciones, sea posible acordar un número de participantes proporcional a la población – pero con algunas limitaciones – para que no ocurra un grande desequilibrio entre las representaciones de los países.

Sin embargo, Paraguay e Uruguay han creado obstáculos a un acuerdo que postule la proporcionalidad, alegando que podría ocurrir una asfixia de los países más pequeños por los más grandes; o sea, que el Parlamento sería usado para atender mucho más a las demandas de las sociedades de Brasil y Argentina que las de Paraguay e Uruguay. De cualquier modo, la proporción de representantes probablemente determinará el montante de recursos al presupuesto del Parlamento bajo la responsabilidad de cada país: cuanto más numerosa la delegación, más grande el aporte. Pero esas cuestiones siguen todavía en negociación.

En cuanto a los custos de implantación del Parlamento Mercosur para Brasil, cabe clarificar que, hasta el presente momento, dicho presupuesto no ha sido elaborado. O sea, no se sabe todavía cuanto precisamente el presupuesto público federal brasilero gastará con la iniciativa. Hasta por lo menos el 2008, el soporte financiero de Brasil será realizado a través del ya previsto presupuesto general del Mercosur para el funcionamiento de la Comisión Parlamentaria Conjunta. Apenas después de esta data, cada Estado-miembro empezará a contribuir con aportes financieros específicos para el funcionamiento del Parlamento Mercosur.

La Influencia de la Unión Europea

La Unión Europea ha manifestado el interés en contribuir con recursos para la implantación del Parlamento Mercosur, lo que puede resultar en un incremento de las relaciones Mercosur – Unión Europea. La UE promete dedicar 900 mil euros al Parlamento. Para que se consuma la transferencia, falta apenas el acuerdo de subvención, que fue ya discutido por los miembros del Mercosur en la Cúpula de Córdoba, Argentina, realizada en Julio del 2006.

La Unión Europea tiene una tendencia a preferir relaciones entre Bloques, pero no resta duda que la contribución financiera viene con el intuito de aumentar la influencia del Bloque europeo sobre el Mercosur, inclusive para garantizar ciertos beneficios comerciales. Para Brasil, la aproximación puede ser interesante. El comportamiento pragmático que caracteriza la diplomacia brasilera sugiere que el avance del proceso de integración política del Mercosur mejore las relaciones del país con la UE y sirva, también, para aumentar la capacidad de influenciar negociaciones en foros multilaterales – como, por ejemplo la Organización Mundial de Comercio – OMC – y para incrementar las transacciones comerciales de Brasil.

El contexto político del Mercosur exige el monitoreo y la atención de la sociedad civil. La posibilidad de aumento de influencia por la Unión Europea sobre el Mercosur; la creación de un órgano que podrá impulsar la democratización, sirviendo como un espacio para las reivindicaciones de sectores de las sociedades nacionales; la dinámica de negociaciones y el proyecto de integración nacional, visando al desarrollo: estos son elementos que exigen extrema sensibilidad de los movimientos sociales en lo que toca la implementación del Parlamento Mercosur. El momento es un momento para atención y cuidado. Atendidas esas necesidades, o sea, una vez que existan el monitoreo y la efectiva participación de la sociedad civil, se espera que el Parlamento pueda ser un pivó del proceso de integración y desarrollo, sirviendo como espacio para un mejor diálogo entre los movimientos sociales de la región.

*Ana Paula Felipe
Asistente al INESC*

*Edécio Vigna
Asesor al INESC*

*Luiz Felipe Czarnobai
Pasantía INESC*

*Colaboración
Marcio Pontual*

EXPEDIENTE

INESC - Instituto de Estudios Socioeconómicos - Ubicación: SCS - Qd. 08, Bl B-50 - Salas 431/441 Ed. Venâncio 2000 – Código Postal: 70.333-970 - Brasília/DF - Brasil - Teléfono: +55 (61) 3212 0200 - Fax: +55 (61) 3212 0216 - E-mail: protocoloinesc@inesc.org.br – Sitio de internet: www.inesc.org.br - Consejo Director: Armando Raggio, Caetano Araújo, Eva Faleiros, Guacira Cesar, Iliana Canoff, Jean Pierre, Jurema Werneck, Padre Virgílio Uchoa, Pastor Ervino Schmidt - Colegiado de gestión: Atila Roque, Iara Pietricovsky, José Antônio Moroni - Asesores(as): Alessandra Cardoso, Caio Varela, Edécio Vigna, Eliana Magalhães, Francisco Sadeck, Jair Barbosa Júnior, Luciana Costa, Ricardo Verdum - Asistentes: Álvaro Gerin, Ana Paula Felipe, Lucídio Barbosa – Instituciones de apoyo: Action Aid, CCFD, Christian Aid, EED, Embaixada do Canadá – Fundo Canadá, Fastenopfer, Fundação Avina, Fundação Ford, Fundação Heinrich Boll, KNH, Norwegian Church Aid, Novib, Oxfam, Save the Children Fund, Wemos Foundation. Periodista responsable: Luciana Costa (DRT 258) – Traducción: Dermeval Aires Jr. - Proyecto gráfico: DataCerta Comunicação - Diagramación: Ivone Melo

Technical Note

Nº 119

2006, November

The Parliament of Mercosur: issues of implementation and perspectives



The Parliament of Mercosur: issues of implementation and perspectives

Advanced by Mercosur's four member states, the proposal of creating a common Parliament for the Block generates now the need for general explanations to its citizens. These include which format the Parliament – foreseen for December 2006 – will adopt; which will be its functions; and which changes will be brought about, especially in regard to Brazil. To deal with the matter, the Institute of Socioeconomic Studies, Inesc, presents now a few considerations about the creation of this Parliament.

There are positive questions related to the implementation of a Mercosur Parliament, especially in regard to the possibility of greater efficiency for political integration and to the development of a continuous harmonizing process between the juridical structures within each member-state to the Block. However, the lack of public information about the implementation of this Parliament is a key issue in the present. Very little has been brought out about the creation of a multilateral public space in which the demands of the society can be discussed. In the course of the negotiations that reached their climax with the Constitutional Protocol for Mercosur's Parliament, the lack of participation, oversight and monitoring by the society could be well observed for discussions which, in principle, ought precisely to create a representational institution for social demands.

Thus, Mercosur's national societies run the risk that this space, originally created as an additional step towards the Block's democratization, become hostage to the hegemonic interests of multinational corporations and to the political vices that have long obstructed the participation of less-favored social sectors. In order to avoid this possibility, it is necessary that participation channels and information-transmission links be created, so as to shorten the distances that contribute to the existing gaps between decision-making arenas and national societies.

In spite of these words of precaution, the Institute of Socioeconomic Studies – Inesc – evaluates that the creation of the Parliament, following the format as suggested by the member-states, may generate significant benefits to society. It may, perhaps, gradually allow a greater approximation among national social movements and Mercosur countries by means of common advocacy agendas. Additionally, the creation of a multilateral representation space may allow new horizons for constructing a political and social structure that favors the integration of the Latin-American community.

At first sight, a greater integration and harmonization of demands by national societies may seem a utopia. However, if an effective political incidence occurs on the part of societies, so that this Parliament may act in accordance with the principles of peoples' self-determination, equality among national states, the search for pacific settlement of conflicts and the prevalence of the human rights, then we may conceive of a gradual increase in the integration among social and political actors, so as to reach the common goals for countries involved, considering the human, economical, social, cultural and environmental rights as solid elements. Mechanisms such as public hearings and common sessions, foreseen for Parliamentary routines, may well serve the purposes of integration.

Due to economical asymmetries among countries, representatives will meet with problems stemming from distinct sources. The region includes areas of economical development that contrast with regions of hunger, misery, exclusion and great social inequalities. Development asymmetries exist not only among the countries, but mostly within countries themselves, and this reality makes any project for regional development considerably more complex. Thus, this Parliament should at once be endogenously and exogenously implemented, strengthening Mercosur's institutional framework. And it must, therefore, dialogue both with the Block's institutions and with national agencies from each member-state.

If one compares Mercosur's formation with that of the European Union, for instance, one notes that, in the case of the latter a significative work has been executed so as to diminish developmental inequalities among countries and different regions within countries. Thus, when nations economically less-favored became members of the European Community in the 1980's, public policies were implemented by means of technical, political and economical cooperation among the Block's nations, in order to increase the convergence of internal development in each country. After this step, integration complexities were lessened among EU's member-states and, at least, some measure of consensus could be expected by social demands of different regions in any country at the European Parliament.

However, within Mercosur, there is still no significative cooperation among the Block's countries towards a convergence of internal development. Thus, work to be executed aiming at Mercosur's effective integration presents greater complexities, if compared to the European case. This reality casts a challenge for the Parliament's capacity of strengthening the integration process in such an unequal region. In Europe, the issue was to integrate more to less developed countries while internal asymmetries were quickly diminished; at Mercosur, the fact must be added that there is an attempt to integrate countries with strong internal asymmetries within their own societies. Thus the challenge of harmonizing building blocks that are not, themselves, internally harmonized.

In spite of these difficulties, one can foreshadow at this moment the creation of a Mercosur Parliament as a democratic space in which societies shall present their advocacy agendas: either directly, through mechanisms that already exist at the National Congresses – such as, for instance, public hearings – or indirectly.

Strengthening the National Parliaments

Mercosur's Parliament is proposed as a space to serve as an instrument that may help diminishing the problem of democratic debility within Mercosur: the lack of participation by national Legislative powers at the Block's discussions. Presently, National Congresses do not take active part in the Block's negotiations, and end up bypassed during initial and intermediary stages of negotiations. When the existing agreements reach the hands of congressional representatives, they must deal with texts of whose existence and procedures they knew not. This fact reduces the chance that social demands by the civil society be addressed by Mercosur and exposes a democratic deficit within the Block.

Thus, a Mercosur Parliament could conduct negotiation processes along with the National Parliaments even before the texts were signed by the Executive powers and ratified by the Congress. This Legislative process, which must be improved with the practice, may partly improve the present situation of lack of involvement by National Congresses in Mercosur's international negotiations. When a proposal is sufficiently dealt with within the Parliament, it may then be sent to member-countries, where its regular Legislative transit at theme and technical commissions is due.

It is important to highlight that, since a Parliament for Mercosur will enable a foremostly negotiating role, it will not be a Legislative space *stritu sensu*. Although still under negotiations by the Block's member-states, its functioning procedures are expected in the following format: at the same period in which representatives of each country's Executive power are negotiating at Mercosur, the Parliament will hold hearings at its headquarters in Montevideo, Uruguay, along with the civil societies of those member-states involved; it shall hear national representatives and make suggestions to the negotiators¹. In this way, the Parliament will be a place for legislative negotiations with the involvement and participation by the society.

Besides the greater chance for interaction among Mercosur's institutions and the civil society, the Parliament may also strengthen the Block; this includes its role in the process of harmonization among internal laws of member-states. It is important to highlight that, up to this moment, there is no consistent legislative convergence among member-states, and this fact has obstructed in a few ways the work at Mercosur. To deal with this reality, incision 14th to article 4th of the Constitutional Protocol to Mercosur's Parliament establishes as one of the institution's roles "*to send preliminary projects of national norms, aiming at the harmonization of national legislations, to the Parliaments of member-states*".²

Incision 9th of article 4th foresees public meetings for the discussion of issues related to

¹ It is important to call attention to the fact that the negotiations regarding the internal bylaws will only start after the Parliament is created.

² Representative MANINHA, *Message 408 of 2006* – Informed Opinion to the Commission of Foreign Relations and National Defense, House of Representatives: Brasília, 2006, pg. 2. Available at the HR Website: www.camara.gov.br. Access in September 2006.

the integration process, thus contributing to the Parliament's consolidation as a resonance box for civil society demands. Thus, one of the great benefits to be expected by societies is the creation of an additional space for political articulation, in which the populations' demands can be heard and discussed in such way that they may reflect the pluralism and the diversity of the region.

The Operations of a Mercosur Parliament

According to its Constitutional Protocol, the Parliament must begin its operations still in the present year of 2006. The Brazilian Foreign Office foresees the inaugural session to be held on December 14th in Brasilia, so as to make use of the propitious opportunity presented by the presence of a large number of State-representatives in the city at the Mercosur Summit. The Parliament will substitute the present Mixed Parliamentary Commissions at the national Parliaments. According to the message of Brazil's Ministry for Foreign Relations, the Parliament will operate as *"a representative agency on behalf of the peoples of Mercosur's member-states"*.³

However, so that the Mercosur Parliament may begin its work, it is necessary that each National Congress of its member-states authorizes its ratification. This process has occurred in Brazil, Paraguay and Argentina, while Uruguay is expected to ratify it until December. But the Parliament of Uruguay has delayed its approval, especially due to the national negotiations of the Free-Commerce Treatise with the United States. This situation shows that the integration process in the Southern Cone has not yet reached a point of maturity.

The physical structure of Mercosur's Parliament will include a headquarters in Montevideo and, in principle, one parliamentary session per month. The composition of the House shall be of 18 Parliamentarians per country (nine senators and nine federal representatives) and a transitional process is expected for the filling of the positions available. Initially, parliamentarians of each country will be nominated by the national parliaments in accordance with its own elections calendar. Until late 2010, national elections will have taken place at all countries for the selection of 18 representatives: in 2007, Paraguay will elect, in a separate bill, its representatives to Mercosur's Parliament; 2008 will be Argentina's turn; 2009 will be Uruguay's turn, and 2010, Brazil's.

Only for 2014 are foreseen specific elections for Mercosur's Parliament and these will be held simultaneously at all countries of the Block. Meanwhile, Brazil will be represented at the Parliament through the nine representatives plus nine senators chosen by the National Congress. These transitional representatives will be in order until the national elections of 2010, when the Brazilian population will start voting for four types of Parliamentarians: state or district representative, federal representative, senator and Mercosur representative.

³ Ambassador Celso L. AMORIN, *Message 173/2006* to the Presidency of the Republic. MRE: Brasília, 2006, pg. 2. Available at: www.camara.gov.br. Accessed in September 2006.

At first, Mercosur Representatives will not be identified by their political parties. It is, therefore, probable that the distinct regional representatives will align themselves with each other either by common ideology or common interest. The Parliamentarians to the left, for instance, may tend to adopt similar positions, whereas Parliamentarians linked to industrial interests may tend to adopt inverse positions, according to the issues at stake. In spite of this inevitable dispute, the process shall allow a greater interaction among political parties of the Block, thus inducing further steps towards a greater political integration in the region.

Brazil at the Mercosur Parliament

The Brazilian government and other actors related to the matter defend that, in a few years, each country's representation at the Parliament will be ruled by an attenuated proportionality. That is, in spite of beginning with an equal share of 18 representatives by country, the Brazilian Foreign Office expects that, at the following negotiations, an agreement can be reached about a proportional number of representatives under certain limitations – so that an unbalance among representation by countries does not occur.

However, Paraguay and Uruguay have placed obstacles on the path of a proportionality agreement, as both countries vindicate that smaller nations can be strangled by the larger nations in the process; that is, both countries fear that the Parliament can be used much more to serve the interests of Brazilian and Argentine societies than those of Paraguay and Uruguay. In any case, the proportion of representatives will determine the share of resources disbursed by each country for the Parliament: the larger the delegation, the larger the budgetary share. But all these issues are still under negotiation.

Regarding the Brazilian costs with the creation of Mercosur's Parliament, it is also important to clarify that such a budget has not yet been estimated; this means that one does not yet know how much the Brazilian federal budget will disburse with the initiative. Up to at least 2008, Brazil's financial support will be undertaken through the general Mercosur budget, as already foreseen for the operations of the Mixed Parliamentary Commission. Only after then, each member-state will start to contribute with specific financial responsibilities for the operations of the Mercosur Parliament.

The Influence of the European Union

The European Union has declared its willingness to contribute with resources for the creation of Mercosur's Parliament, and this offer may result in an increment of Mercosur – European Union relations. A promise of 900 thousand Euro for the Parliament was made, and its coming into effect depends only on the agreement for subventions, which has been discussed by Mercosur's members at the Summit of Cordoba, Argentina, in July 2006.

The European Union tends to grant preference for relationships between blocks, but there is no doubt that the financial contribution aims to an increase of influence by the European Block on Mercosur, including the guarantee of specific commercial benefits. For Brazil, this approximation can be interesting. The pragmatic behavior that characterizes the Brazilian diplomacy generates the expectation that advancements in the process of political integration within Mercosur may improve Brazilian relations with the European Union; that it may bring about an increase in bargaining power at multilateral forums – such as, for example, the World Trade Organization (WTO); and that Brazilian commercial transactions may improve.

The present political context at Mercosur calls for careful oversight by the civil society. The possibility that the European Union's influence on Mercosur may increase; the creation of an institution that may give new impetus to democratization processes, serving as a space for demands by sectors of the national societies; the dynamics of negotiations and the project of regional integration, aiming at the development: all these elements demand extreme sensibility by the social movements in regard to the implementation of a Mercosur Parliament. The present moment, therefore, is a time for careful consideration. Once these needs are addressed, that is, once the monitoring and effective participation by the civil society become effective, it is expected that the Parliament may become a pivot of integration and development, serving as a space for greater dialogue among the social movements in the region.

Ana Paula Felipe
Assistants at Inesc

Edélcio Vigna
Advisers at Inesc

Luiz Felipe Czarnobai
Intern at Inesc

Collaboration
Marcio Pontual

STAFF

INESC – Institute for Socioeconomic Studies - Address: SCS - Qd. 08, Bl B-50 - Rooms 431/441 - Venâncio 2000 Tower – Zip code: 70.333-970 - Brasilia/DF - Brazil – Telephone number: +55 (61) 3212 0200 - Fax: +55 (61) 3212 0216 - E-mail: protocoloinesc@inesc.org.br – Web site: www.inesc.org.br – Steering Council: Armando Raggio, Caetano Araújo, Eva Faleiros, Guacira Cesar, Iliana Canoff, Jean Pierre, Jurema Werneck, Padre Virgílio Uchoa, Pastor Ervino Schmidt – Management Collegiate Body: Atila Roque, Iara Pietricovsky, José Antônio Moroni - Advisers: Alessandra Cardoso, Caio Varela, Edélcio Vigna, Eliana Magalhães, Francisco Sadeck, Jair Barbosa Júnior, Luciana Costa, Ricardo Verdum - Assistants: Álvaro Gerin, Ana Paula Felipe, Lucídio Barbosa – International Cooperation: Action Aid, CCFD, Christian Aid, EED, Embaixada do Canadá – Fundo Canadá, Fastenopfer, Fundação Avina, Fundação Ford, Fundação Heinrich Boll, KNH, Norwegian Church Aid, Novib, Oxfam, Save the Children Fund, Wemos Foundation. Responsible Journalist: Luciana Costa (DRT 258) – Translation: Dermeval Aires Jr. – Graphic Project: DataCerta Comunicação - Graphic Designer: Ivone Melo