

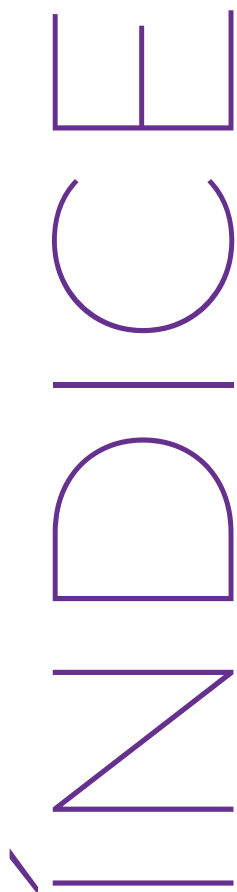
*“Instituciones de la
Unión Europea:
modelos que podrían
replicarse
positivamente en el
MERCOSUR”*



INSTITUTO DE ESTUDIOS
ESTRATÉGICOS EN SEGURIDAD

UE- Mercosur

CABA, OCTUBRE 2022



01.

Introducción

02.

Unión Europea

- ¿De qué se trata?
- Instituciones de la Unión Europea
 - Medio Ambiente
 - Economía
 - Labor Parlamentario
 - Seguridad

03.

MERCOSUR

- ¿De qué se trata?
- Instituciones del MERCOSUR
- El MERCOSUR y la seguridad

04.

Conclusiones

05.

Bibliografía

En un contexto de globalización, desde fines del siglo XX se han venido presentado en el ámbito de las Relaciones Internacionales distintos desafíos en múltiples áreas como la económica o gubernamental. Los Estados a lo largo y ancho del mundo han tomado distintas políticas frente a este proceso. En el continente europeo, se ha desarrollado un exitoso caso de integración regional que significó la aparición de un Estado supranacional como lo es la Unión Europea. Y a miles de kilómetros de distancia, la región sudamericana no fue la excepción y ha comenzado un proceso con coincidencias y diferencias, el MERCOSUR.

INTRODUCCIÓN

El objetivo central del presente informe es analizar y comparar las diversas instituciones que conforman la Unión Europea, haciendo hincapié en sus principales funciones y poniéndolas en perspectiva con el MERCOSUR, con el propósito de extraer recomendaciones que ayuden a mejorar la implementación de las políticas de integración en este bloque sudamericano. Y dentro de sus objetivos específicos se encuentran describir las principales instituciones de los dos bloques tomados como unidades de estudio, analizar las diferencias estructurales de dichas instituciones, estudiar los distintos grados de desarrollo que presentan e identificar los obstáculos potenciales para una mayor integración territorial del MERCOSUR. La elección de ambos bloques no es casual. Responde a que las características de las instituciones que los conforman sugieren que hay una amplia diversidad de enfoques estratégicos, alcances y objetivos, a la vez que existen diferencias importantes en sus grados de desarrollo, y lo que buscamos aquí es encontrar un espejo donde se pueda ver reflejado el MERCOSUR.

Este informe realiza un análisis de instituciones y modelos de cooperación internacional y supranacional, tomando como eje a los organismos mencionados anteriormente, y lo hace adoptando una perspectiva comparada en función de la utilidad de esta técnica de investigación en el campo de la Ciencia Política contemporánea. Porque esta ciencia desde sus orígenes estudia de manera comparada, entre otras cosas, instituciones de gobierno y la forma en la que se produce y distribuye el poder en una sociedad. En efecto, estudiosos de la política como Woodrow Wilson, Theodore D. Woolsey y James Bryce, por mencionar unos casos, fueron quienes desde hace décadas comenzaron a estudiar la política ligada a un objeto de estudio, como lo son las instituciones de gobierno, en conjunto a una metodología comparativa para encontrar puntos clave explicativos y normativas acerca del buen gobierno (Armellino y Cunial, 2021).

A tales fines, se estructurará en tres apartados. El primero estará abocado a la Unión Europea, donde procederemos al análisis de sus instituciones que nos será de utilidad para realizar luego la comparación frente al MERCOSUR. Las áreas a abordar en este caso serán medio ambiente, economía, labor parlamentaria y seguridad. Elegimos estas temáticas pues es en ellas que se presentan los principales desafíos que hoy tiene por delante la Unión Europea, como consecuencia del contexto actual de globalización, y donde se enfocan los esfuerzos institucionales de sus actuales Estados miembros, además de ser la muestra de un funcionamiento dinámico y productivo. Pero también porque el mundo y el comercio internacional está demandando políticas coordinadas tanto internacionales como regionales en estas áreas, especialmente en lo respectivo a la seguridad.

En el segundo apartado, abordaremos otro ejemplo de integración regional, como es el MERCOSUR, y sobre el cual analizaremos sus características generales para así proceder al análisis de sus instituciones. Si bien hemos planteado para la Unión Europea un esquema temático de cuatro áreas, mencionadas ut supra, en este apartado no abordaremos todas ellas ya que el desarrollo institucional de este bloque sudamericano tiene un menor recorrido en comparación a su par europeo.

Y en el tercer apartado, procederemos a analizar cómo las instituciones de la Unión Europea que hemos estudiado pueden ser aplicadas en el MERCOSUR, reflexionando acerca de cuáles son los puntos en común y las diferencias que hay entre ambos procesos de integración territorial, para cerrar luego con una serie de recomendaciones para ser aplicadas por este segundo bloque

02 UNIÓN EUROPEA

En este apartado del trabajo, describiremos con detenimiento las principales instituciones de la Unión Europea que construyen su política en relación a las cuatro temáticas ya señaladas, prestando atención a sus facultades, modo de organización, resultados y otras características propias de cada institución. Pero antes empezaremos con una breve descripción de este bloque, haciendo hincapié en su surgimiento, su posterior evolución y los principios rectores sobre los cuales se organiza, que presentamos a continuación.

¿DE QUÉ SE TRATA?

La Unión Europea es una unión única entre veintisiete países europeos que mantienen entre sí especiales relaciones económicas y políticas de cooperación e integración. Las relaciones económicas se fundamentan en la libertad de tránsito de mercancías, trabajadores y capitales, así como en el establecimiento de una moneda común (el Euro) para quince de los Estados miembros – la denominada eurozona–. En cuanto a las relaciones políticas, éstas se traducen en el establecimiento de un mismo ordenamiento jurídico: la Unión Europea se rige por el principio de democracia representativa, es decir, los ciudadanos están directamente representados en el Parlamento Europeo, mientras que los Estados miembros tienen su representación en el Consejo Europeo y el Consejo de la Unión Europea. Esta característica hace distintiva a la Unión Europea, que a pesar que todos los Estados miembros siguen siendo soberanos e independientes, han decidido poner en común parte de su soberanía en los ámbitos en los que tiene sentido colaborar.

La organización que se convertiría con el tiempo en la Unión Europea se creó en el período posterior a la Segunda Guerra Mundial. Sus primeros pasos consistieron en impulsar la cooperación económica con la idea de que el comercio produce una interdependencia entre los países que reduce las posibilidades de conflicto. El resultado fue la Comunidad Económica Europea, creada en 1958 con el objetivo inicial de aumentar la cooperación económica entre seis países: Alemania, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo y Países Bajos.

Desde entonces, se han adherido veintidós países más (y el Reino Unido que se ha salido en 2020) y al mismo tiempo se ha creado un enorme mercado único que sigue avanzando para desarrollar todo su potencial, denominado Países de Espacio Económico Europeo (EEE) y conocido también como mercado interior, del que forma parte Islandia, Liechtenstein, Noruega y el Reino Unido (1).

INSTITUCIONES DE LA UNIÓN EUROPEA

La Unión Europea está conformada por diversas instituciones, que se diferencian entre sí en función de su grado de jerarquía, del ámbito en el que se desempeñan y las funciones que cumplen. Entre las instituciones con objetivos en las distintas temáticas a describir resalta una, el Consejo Europeo. Ésta, si bien su labor no es exclusiva de ninguna temática, adopta un carácter central en la toma de decisiones de la Unión Europea ya que es la institución que define las orientaciones y las prioridades políticas generales de la Unión.

También es de suma importancia que mencionemos a la Comisión Europea ya que se trata de su órgano ejecutivo, políticamente independiente y con sede en Bruselas. Su función principal radica en velar por los intereses generales de la Unión, proponiendo y comprobando, conjuntamente con el Tribunal de Justicia, que se cumpla la legislación y se aplique correctamente en todos los países miembros, además de aplicar las políticas y el presupuesto de la Unión.

(1) El Reino Unido se incorporó en mayo de 2021 con la entrada en vigencia del Acuerdo de Comercio y Cooperación entre éste y la Unión Europea.

MEDIO AMBIENTE

En esta sección, realizaremos un estudio de las instituciones de la Unión Europea que desarrollan tareas específicas de la política medioambiental común de este Estado supranacional. A continuación, el Gráfico 1 muestra el “ecosistema” de instituciones pertenecientes a esta temática que sirve para comprender su organización e interconexión.

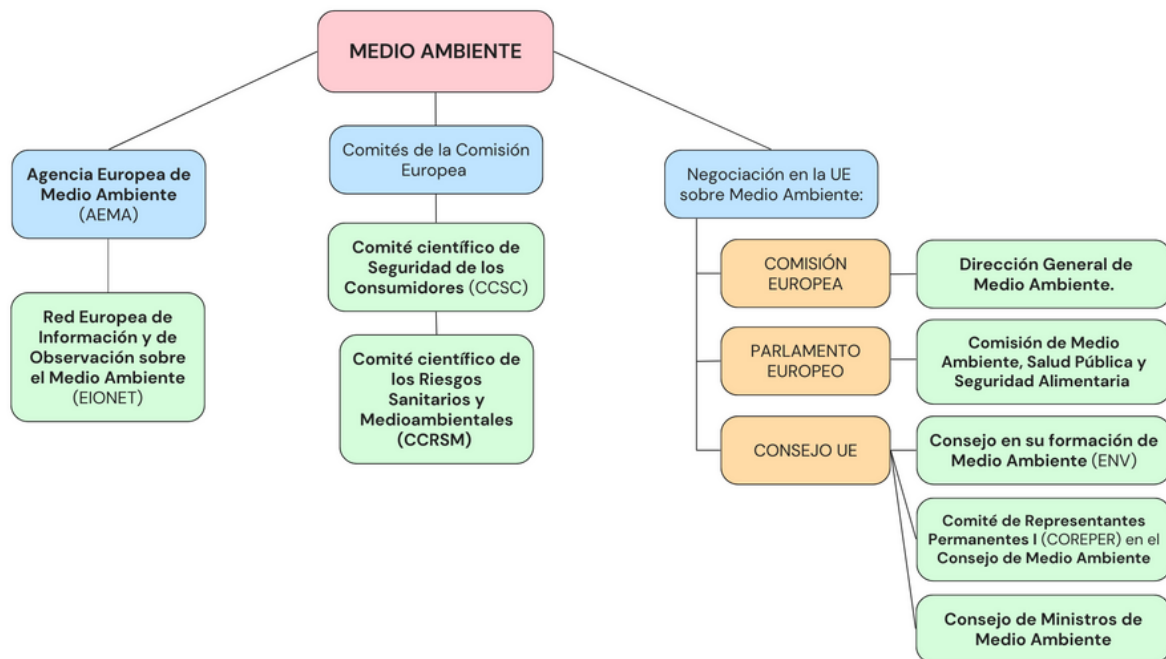


GRÁFICO 1

La Unión Europea cuenta con algunas de las normas medioambientales más estrictas a nivel mundial para proteger la naturaleza y la calidad de vida de las personas y así avanzar hacia una economía más ecológica que garantice un uso moderado de los recursos naturales. Fin que se encuentra en desarrollo por el reciente Pacto Verde Europeo, un plan de acción para convertir a Europa en el primer continente climáticamente neutro.

Se trata de una estrategia de crecimiento que aspira a crear, de aquí a 2050, una economía moderna, eficiente en el uso de los recursos y competitiva, sin emisiones netas de gases de efecto invernadero y que no deje a nadie atrás. Además, este pacto prevé crear una economía limpia y circular, restaurar la biodiversidad y reducir la contaminación. Esto requiere la actuación en todos los sectores de la economía, en particular, invertir en tecnologías respetuosas con el medio ambiente; apoyar a la industria para que innove; implantar sistemas de transporte público y privado más limpios, más baratos y más saludables; descarbonizar el sector de la energía; garantizar que los edificios sean más eficientes y colaborar con socios internacionales para mejorar las normas medioambientales mundiales.

La Unión Europea se ha comprometido a reducir las emisiones netas de gases de efecto invernadero en al menos un 55% con respecto a los niveles de 1990, de aquí a 2030. En consecuencia, se ha visto necesaria la creación e implementación de las siguientes instituciones para alcanzar los fines propuestos.

- Agencia Europea de Medio Ambiente (AEMA):

La Agencia Europea de Medio Ambiente es un organismo cuya labor es ofrecer información sólida e independiente sobre el medio ambiente. La Unión Europea la utiliza no solo como su fuente principal de información para la toma de decisiones y la evaluación de las políticas medioambientales, sino también como registro que tiene como guía de crecimiento hacia sus fines propuestos.

Entre sus objetivos generales encontramos recoger y elaborar información ambiental objetiva, fiable y comparable; proporcionar esta información a la Unión Europea y a los Estados miembros para la elaboración de sus políticas ambientales y sectoriales; coordinar la Red Europea de Información y de Observación sobre el Medio Ambiente (EIONET); publicar informes periódicos; proporcionar al público, especializado o no, información adecuada y cooperar en materia de información con organismos internacionales, nacionales o regionales dedicados al medio ambiente.

Esta agencia establece una comunicación bilateral con sus miembros para identificar correctamente sus necesidades de información y garantizar que la información proporcionada se entienda y se utilice. Los instrumentos para lograr esa difusión son bases de datos temáticas, informes integrados (temas, áreas y sectores) e informes periódicos. Y entre los posibles consultores se encuentran la Comisión Europea, el Parlamento Europeo, el Consejo Europeo y los países miembros e instituciones comunitarias, como el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones. También la comunidad empresarial, el mundo académico, las organizaciones no gubernamentales y otros sectores de la sociedad civil.

Del mismo modo, trabaja en cuatro áreas temáticas fundamentales: lucha contra el cambio climático, lucha contra la pérdida de biodiversidad y entendimiento del cambio espacial, protección de la salud y la calidad de vida humanas, y uso y gestión de los recursos naturales y los residuos. Esto resulta en informes quinquenales sobre el estado del medio ambiente ya sean técnicos o informativos. Sus servicios incluyen asesoramiento experto a los responsables políticos, conferencias y visitas, sistemas de información, redes y servicios de comunicación para el público.

Por otra parte, la Agencia requirió para su apertura la creación de la Red Europea de Información y de Observación sobre el Medio Ambiente (EIONET), una red que controla y agrupa toda la información de las más de 300 instituciones de toda Europa que la conforman, y que está configurada con las distintas redes nacionales desarrolladas por los propios países miembros para este fin. Los organismos colaboran en el suministro de la información que precisan los Estados miembros y la Comisión Europea para adoptar las medidas necesarias de protección del medio ambiente. El objetivo de esta red consiste en facilitar datos, información y conocimientos especializados, oportunos y de calidad garantizada, para evaluar tanto el estado del medio ambiente en Europa como las presiones a las que está sometido, lo que a su vez permite a los responsables políticos acordar las medidas apropiadas para proteger el medio ambiente a escala nacional y europea, y controlar la eficacia de las políticas y medidas existentes.

- Comités de la Comisión Europea:

La Comisión Europea tiene dos comités en materia medioambiental: el Comité Científico de Seguridad de los Consumidores (CCSC) y el Comité de los Riesgos Sanitarios y Medioambientales (CCRSM). Estos comités tienen como función principal la emisión de dictámenes sobre la evaluación de riesgos en los casos previstos por la legislación de la Unión Europea, además de ser útiles en servir como asesoramiento científico y evaluar los riesgos en este ámbito para la toma de conciencia en los problemas específicos o emergentes.

Sus miembros son técnicos expertos y es importante resaltar que son independientes de los Estados y por lo tanto del interés público. En cuanto a la transparencia, toda la documentación pertinente se publica en el sitio web específico de cada comité de la Unión Europea.

- Negociaciones sobre medio ambiente:

Dentro de las distintas instituciones de la Unión Europea se dan negociaciones en materia medioambiental, por lo que procederemos a especificar dónde, cómo y a cargo de quiénes se dan.

En la Comisión Europea, ellas están a cargo de la Dirección General de Medio Ambiente. Ésta es la responsable de las políticas de la Unión en materia de medio ambiente y en esa línea propone y aplica políticas que garantizan un elevado nivel de protección del medio ambiente y conservan la calidad de vida de los ciudadanos europeos.

En el Parlamento Europeo, se llevan a cabo en una de las comisiones que está destinada a las temáticas medioambientales, como es la Comisión de Medio Ambiente, Salud Pública y Seguridad Alimentaria. Esta comisión aboga por la gestión de los residuos y los recursos, la calidad del aire y el agua y la protección de la biodiversidad, entre otras áreas. Y su existencia es muy importante pues todo proyecto de ley presentado en el parlamento para ser tratado debe tener en vista el impacto que tendrán no solo en el medio ambiente, sino también en los ciudadanos.

Y dentro del Consejo de la Unión Europea, se desarrollan a través del Consejo de Medio Ambiente (ENV), que es otro de los organismos que se encarga de la política medioambiental, pero en particular de la protección del medio ambiente, el uso prudente de los recursos, la protección de la salud humana y el cambio climático a escala internacional. Este consejo funciona al estilo de una Cámara Alta, está conformado por los ministros encargados de asuntos expresamente relacionados con el medio ambiente –la Comisión Europea está representada en las sesiones de este consejo por medio de la Comisión de Medio Ambiente y la Comisión de Acción por el Clima– y forma parte del Comité de Representantes Permanentes de los Gobiernos de los Estados miembros de la Unión Europea I (COREPER I), que coordina y prepara los trabajos de todas las sesiones del Consejo de la Unión Europea y trata de llegar a acuerdos que posteriormente son sometidos a la aprobación de dicho órgano decisorio.

Por último, resta decir que la eficacia de la política medioambiental de la Unión Europea depende de su aplicación a escala nacional, regional y local por la mejora de la regulación ambiental.

ECONOMÍA

En la presente sección, recorreremos el sistema institucional económico que ha desarrollado la Unión Europea para llegar a un proceso de integración monetaria como el que hoy posee y funciona. En el siguiente gráfico, podemos observar su “ecosistema” institucional en materia económica.

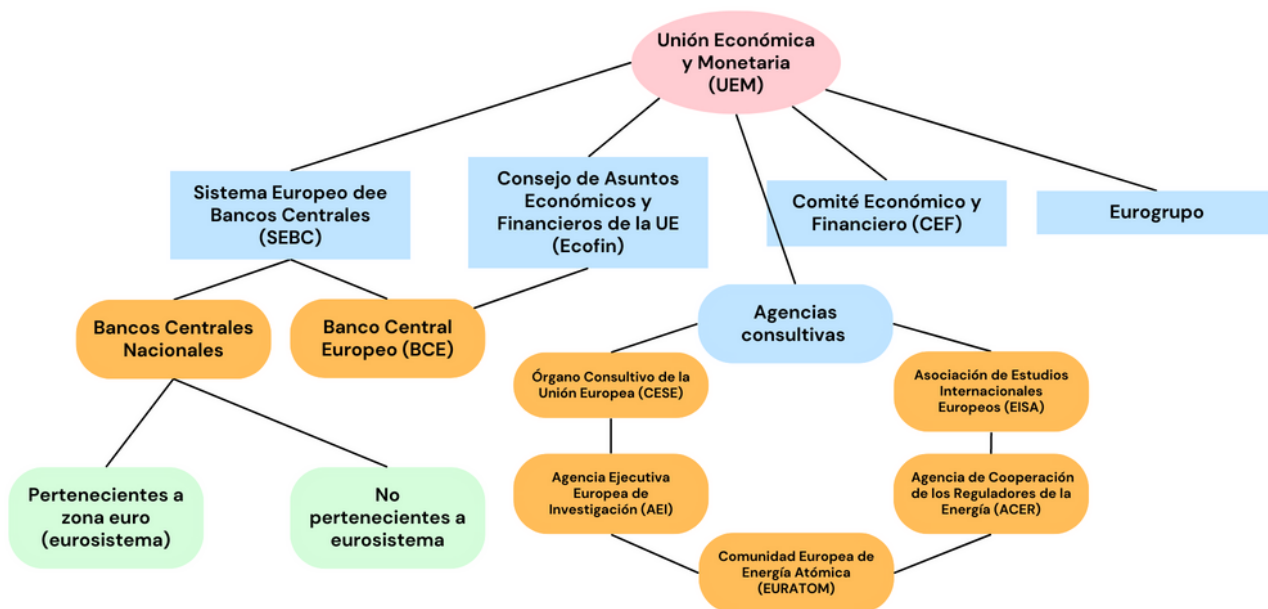


GRÁFICO 2

Las instituciones de la Unión Económica y Monetaria (UEM), entendida como el área de Estados miembros que poseen un mercado común, tienen principalmente la responsabilidad de determinar la política monetaria de la Unión y las normas por las que se rige la emisión de euros, como así también de garantizar la estabilidad de los precios⁽²⁾. Dichas instituciones se analizan a continuación.

Los objetivos de la UEM son ultimar la realización del mercado interior, eliminando las fluctuaciones de los tipos de cambio y los costes de transacción inherentes a las operaciones de cambio, así como los gastos de cobertura de los riesgos de fluctuación monetaria; garantizar la comparabilidad de los costes y precios en toda la Unión, ya que ello ayuda a los consumidores, fomenta los intercambios dentro de la Unión y facilita las actividades empresariales; y reforzar la estabilidad monetaria y la potencia financiera de Europa, poniendo fin a cualquier posibilidad de especulación entre las monedas de la Unión, garantizando mediante la dimensión económica de la unión monetaria así creada una gran invulnerabilidad de la nueva moneda frente a la especulación internacional y ofreciendo la posibilidad de que el Euro se convierta en una importante moneda de reserva y de pago.

En este marco, los Estados que forman la Unión Europea para evitar al máximo las disparidades económicas susceptibles de provocar dificultades al adoptar una moneda común, decidieron comprometerse a cumplir ciertos criterios de convergencia para ser incluidos en la UEM, que son los siguientes: tasa de inflación, tasa de interés a largo plazo, tipo de cambio, déficit público y deuda pública. Estos criterios fueron definidos en 1991 en la conferencia intergubernamental que precedió al Tratado de Maastricht (1992), debido a que se llegó a la conclusión de que la UEM debía unir a países con situaciones económicas comparables, principalmente en lo que se refiere a la estabilidad de precios.

- **Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC):**

El Sistema Europeo de Bancos Centrales está compuesto por el Banco Central Europeo y los bancos centrales nacionales de todos los Estados miembros de la Unión Europea. Es dirigido por los órganos rectores del Banco Central Europeo.

En cuanto a sus funciones, su objetivo central es el mantenimiento de la estabilidad de los precios. A su vez, apoya políticas económicas generales de la Unión que contribuyan a los objetivos de ella. También define y ejecuta la política monetaria de la Unión, realiza operaciones de divisas coherentes con las disposiciones del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (firmado por primera vez en Roma en 1957), posee y gestiona las reservas oficiales de divisas de los Estados miembros, promueve el buen funcionamiento de los sistemas de pago y contribuye a la buena gestión de las políticas que aplican las autoridades competentes con respecto a la supervisión prudencial de las entidades de crédito y a la estabilidad del sistema financiero.

El Banco Central Europeo, por su parte, es una institución creada en el momento de la creación de la moneda de uso común, el Euro. Funciona desde el año 1998 y actualmente lo hace con dos órganos rectores independientes de las instituciones nacionales y de la Unión Europea, el Consejo de Gobierno y el Comité Ejecutivo del Banco Central Europeo, que junto con el Consejo General del Banco Central Europeo (que, si bien no tiene la facultad de toma de decisiones, en algunas ocasiones asume determinadas funciones), toman las decisiones del Sistema Europeo de Bancos Centrales.

Entre sus principales funciones, podemos mencionar la autorización de emisión y la emisión misma de billetes. Si bien los bancos centrales de cada país miembro también pueden emitir billetes, solamente el Banco Central Europeo puede autorizar su emisión. Asimismo, este banco, asistido por los bancos centrales nacionales, recopila información estadística con colaboración de las autoridades nacionales competentes. Por otro lado, es consultado por cualquier propuesta de acto de la Unión en su ámbito de competencia. También se encarga de vigilar el buen funcionamiento del sistema automatizado transeuropeo de transferencia urgente para la liquidación bruta de pagos en tiempo real (Target2). Y, por último, toma medidas necesarias para la integración de los países firmantes de la Unión Europea en el Sistema Europeo de Bancos Centrales (siempre y cuando adhieran a la Zona Euro).

⁽²⁾ Para Lacayo Ojeda (2000) la experiencia de la Unión Económica y Monetaria nos es útil para hacer más rica la teoría sobre las zonas económicas óptimas. Sus resultados se pueden ver luego de más de dos décadas de integración económica.

En lo referente al sistema crediticio, lleva a cabo funciones relativas a políticas de supervisión prudencial de las entidades de crédito y otras entidades financieras. Dentro de un mecanismo único de supervisión, el Banco Central Europeo ha sido asignado a tareas relativas a la supervisión directa de los bancos más significativos de la Zona Euro y otros miembros, mientras que autoridades nacionales continúan supervisando entidades menores. La cooperación transfronteriza de las autoridades de supervisión dentro de la Unión se ha encomendado a las tres Autoridades Europeas de Supervisión (AES): la Autoridad Europea Bancaria (AEB), la Autoridad Europea de Valores y Mercados (AEVM) y la Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación (AESPJ). El nuevo guardián macroprudencial, la Junta Europea de Riesgo Sistémico (JERS), completa el sistema de supervisión.

- **Consejo de Asuntos Económicos y Financieros de la Unión Europea (ECOFIN):**

Esta institución es una de las más antiguas de la Unión Europea y está conformada por los ministros de Economía y Hacienda de los Estados miembros. A escala europea es el órgano decisorio y, consultando al Banco Central Europeo, toma decisiones relacionadas a la política de cambio de la Zona Euro frente a otras monedas, siempre respetando el objetivo referido a la estabilidad de precios.

- **Comité Económico y Financiero (CEF):**

Este comité, compuesto por miembros designados por los Estados miembros, la Comisión Europea y el Banco Central Europeo, tiene funciones similares a las del Comité Monetario que desapareció previo a su conformación en el año 1999, excepto que su fuente de información ahora es el Banco Central Europeo. Entre ellas, emite dictámenes, informa sobre la situación económica y financiera de la Unión Europea, especialmente sobre las relaciones financieras con terceros Estados y con instituciones internacionales, informa sobre la situación de los movimientos de capital y de la libertad de pagos en la Comunidad, y colabora en la preparación de los trabajos del Consejo de la Unión Europea, sobre todo en lo relacionado con la política económica y monetaria.

- **Eurogrupo:**

El Eurogrupo consiste en la reunión de ministros de Economía y Hacienda –el Banco Central Europeo puede ser invitado a participar en dichas reuniones– y funciona como un órgano consultivo e informal que se reúne periódicamente con el objetivo de debatir cuestiones relacionadas al buen funcionamiento de la Zona Euro y la UEM. Su papel fue reforzado tras el Tratado de Lisboa (2009) para mejorar la coordinación de la Zona Euro.

- **Agencias consultivas:**

Dentro del “ecosistema” de instituciones económicas en la Unión Europea existen distintas agencias o instituciones que tienen funciones consultivas y de propuesta de políticas comunes en distintas áreas específicas de la economía europea. Entre ellas están las siguientes:

1. La Asociación de Estudios Internacionales Europeos (EISA), que cumple el rol de agencia ejecutiva de la Comisión Europea, gestionando programas de la Unión Europea para fomentar la competitividad de las pequeñas empresas y otros programas en materia de investigación, medio ambiente, energía y pesca.
2. La Agencia de Cooperación de los Reguladores de la Energía (ACER), que trabaja en favor de un mercado de la energía más competitivo, eficiente y seguro.
3. La Comunidad Europea de Energía Atómica (EURATOM), la cual tiene por misión velar por la seguridad en el abastecimiento de materiales nucleares para todos los usuarios de la Unión Europea.
4. La Agencia Ejecutiva Europea de Investigación (AEI), que funciona como un organismo de financiación para investigación e innovación, gestionando las subvenciones de la Unión Europea para investigación.
5. El Órgano Consultivo de la Unión Europea (CESE), que emite dictámenes para las demás instituciones de la Unión Europea. Integrado por individuos que representan al abanico de organizaciones de la sociedad civil, sus tareas principales son velar por que la política de la Unión se adapte a las condiciones económicas y sociales de los ciudadanos y empresas, promover una Unión Europea participativa y los valores de la integración europea, e impulsar la causa de la democracia participativa y las organizaciones de la sociedad civil.

LABOR PARLAMENTARIA

En esta sección referida a la labor parlamentaria en la Unión Europea, analizaremos la estructura y funcionamiento de su principal órgano legislativo: el Parlamento Europeo.

Es central el análisis de este órgano legislativo por el rol que cumple en las distintas políticas llevadas a cabo por este Estado supranacional. La Unión Europea en su política le otorga suma importancia al Parlamento Europeo, ya que entiende que su misión no solo consiste en fomentar los procesos democráticos de decisión en Europa, sino también en prestar apoyo a quienes luchan por la democracia, la libertad de expresión y elecciones libres, justas y competitivas en todo el planeta. El Parlamento Europeo está compuesto actualmente por 705 miembros, que son elegidos cada cinco años por los ciudadanos europeos, y representan todos los puntos de vista sobre la integración europea, de los más favorables hasta los abiertamente euroescépticos. Sus miembros no se agrupan en bloques por país de pertenencia, sino en grupos políticos de dimensión europea respondiendo a un criterio ideológico. Es decir, los bloques de eurodiputados no se organizan por delegaciones nacionales, sino en grupos transnacionales en función de afinidades políticas –algunos grupos políticos se corresponden con partidos políticos supranacionales presentes a escala de la Unión–.

La misión principal de este parlamento es aprobar, junto con el Consejo de la Unión Europea, la legislación a partir de las propuestas presentadas por la Comisión Europea. Ambas instituciones comparten también la responsabilidad de aprobar el presupuesto anual de la Unión. En el Tratado de Lisboa, se reconoce explícitamente que Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea ejercerán conjuntamente la función legislativa⁽³⁾, así como las funciones consultivas y de control. Asimismo, tiene el poder de destituir a la Comisión Europea y de elegir al Defensor del Pueblo Europeo, que investiga las denuncias de los ciudadanos sobre la mala gestión de las instituciones de la Unión.

En virtud de los tratados de funcionamiento de la Unión Europea, el Parlamento tiene una organización propia y organiza su trabajo de forma autónoma. Establece su propio reglamento interno por mayoría de los miembros que lo componen. Salvo disposición en contrario de los mencionados tratados, decide por mayoría de votos emitidos. Asimismo, otorga su dictamen conforme a la celebración de acuerdos internacionales de asociación y de cooperación y a cualquier nueva ampliación de la Unión. Dicho dictamen conforme se amplió en el Tratado de Maastricht a la ley electoral uniforme y a la ciudadanía europea.

Sesiona todos los meses, excepto el mes de agosto, y a sus sesiones asisten la Comisión Europea y el Consejo de la Unión Europea para facilitar la cooperación entre ella en el proceso de toma de decisiones. A su vez, organiza su funcionamiento en veintiséis comisiones, que abarcan temáticas que van desde asuntos exteriores, comercio internacional y presupuesto hasta medio ambiente, salud pública, seguridad alimentaria y derechos de las mujeres e igualdad de género, y delegaciones, a través de las cuales mantiene relaciones e intercambia información con parlamentos de países no pertenecientes a la Unión Europea.

Por último, podemos agregar que desde la firma de los Tratados de Roma (1957), los poderes delegados al Parlamento Europeo por los Estados miembros han aumentado significativamente en contraste con la relativa estabilidad de los poderes de la Comisión y el Tribunal de Justicia. Aunque el poder de un parlamento para controlar al Poder Ejecutivo está basado originariamente en la capacidad de vetar propuestas políticas y secundariamente en la capacidad de modificarlas, la importancia del Parlamento Europeo en la arquitectura institucional de la Unión se ha puesto de manifiesto especialmente en el proceso de elaboración del fallido proyecto de tratado por el que se establecía una Constitución para la Unión y en la aprobación de los miembros de la Comisión Europea.

(3) En este sentido, el procedimiento legislativo ordinario de la Unión Europea es de codecisión.

SEGURIDAD

Por último, en esta sección analizaremos con mayor profundidad las distintas instituciones que cumplen funciones de seguridad y protección de la Unión Europea desde sus especialidades particulares. En su conjunto son denominadas “agencias descentralizadas” y constituyen uno de los sistemas de seguridad supranacionales más eficientes del mundo globalizado. Pero para una mejor explicación de ellas, podemos observar en el siguiente gráfico el “ecosistema” de instituciones en materia de seguridad de la Unión.

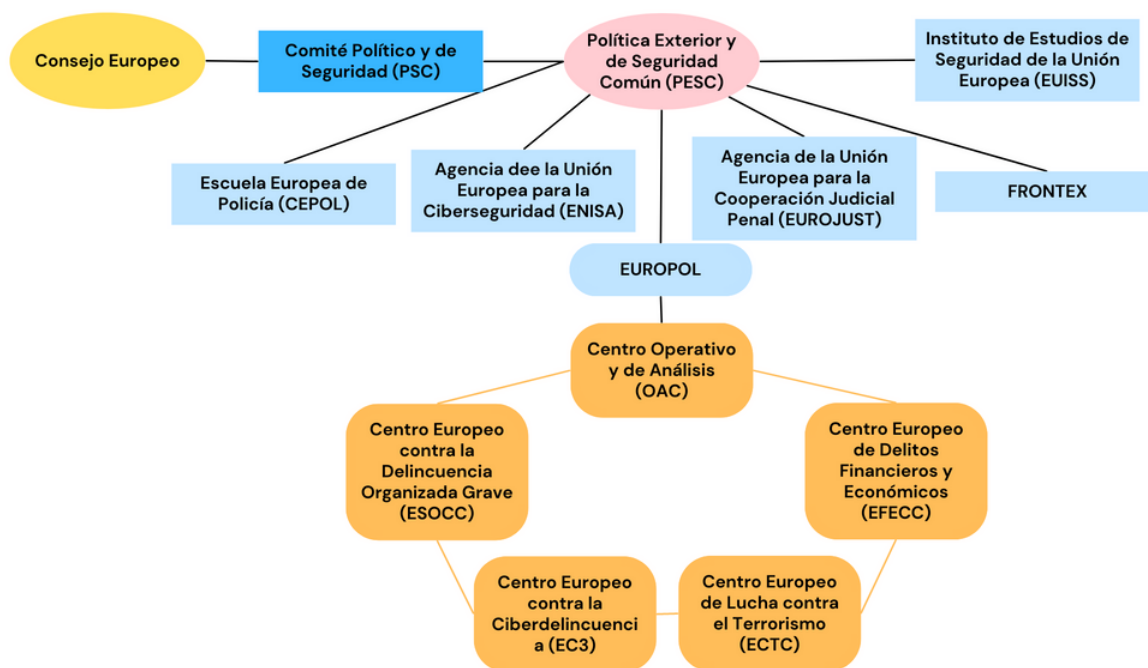


GRÁFICO 3

- **Comité Político y de Seguridad (PSC):**

Este órgano, bajo la responsabilidad del Consejo Europeo y del alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, supervisa la ejecución de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC). Asimismo, sigue la situación internacional, recomienda enfoques estratégicos y opciones políticas al Consejo, da orientación al Comité Militar, al Grupo Político-Militar y al Comité para los Aspectos Civiles de la Gestión de Crisis, y ejerce el control político y la dirección estratégica de las operaciones de gestión de crisis.

Está compuesto por los embajadores de los Estados miembros basados en Bruselas y lo presiden los representantes del Servicio Europeo de Acción Exterior.

- **Política Exterior y de Seguridad Común (PESC):**

Establecida su necesidad por el Tratado de la Unión Europea, la Política Exterior y de Seguridad Común posee cinco objetivos fundamentales: 1) la defensa de los valores comunes, los intereses fundamentales y la independencia e integridad de la Unión de conformidad con los principios de la Carta de las Naciones Unidas; 2) el fortalecimiento de la seguridad de la Unión y sus Estados miembros en todas sus formas; 3) la preservación de la paz y el fortalecimiento de la seguridad internacional de conformidad con los principios de la Carta de las Naciones Unidas, con los principios del Acta Final de Helsinki y con los objetivos de la Carta de París, incluyendo los de fronteras externas; 4) el fomento de la cooperación internacional y 5) el desarrollo y la consolidación de la democracia y el estado de derecho, así como el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

En el marco de esta política exterior y de seguridad común, los Estados miembros de la Unión están comprometidos a unir fuerzas e intenciones en sus acciones de política exterior, lo cual no significa que las distintas políticas exteriores o sistemas de seguridad y defensa desaparezcan, sino que pueden ponerse de acuerdo sobre cuestiones internacionales, unificar puntos de vista y actuar de forma conjunta. De esta forma, la Unión Europea gana peso en la escena internacional.

- **Escuela Europea de Policía (CEPOL):**

Este organismo de la Unión Europea es una institución que promueve la cooperación policial europea internacional a través de la formación de los integrantes de los distintos entes policiales de los Estados miembros. Su objetivo es convertirse en un centro de primera categoría y en motor del cambio en el ámbito de la formación de los servicios policiales, y contribuir, de esta manera, a abordar los asuntos de seguridad europea y mundial, fomentando la colaboración entre los cuerpos y fuerzas de seguridad para el intercambio de buenas prácticas y conocimientos teóricos y prácticos.

Ella está dirigida por un director ejecutivo quien da cuenta de su gestión al Consejo de Administración, compuesto a su vez por representantes de los Estados miembros y la Comisión Europea, y cuenta con unidades nacionales en cada Estado miembro que ofrecen información y asistencia a los agentes con funciones policiales que desean participar en las actividades que ella organiza. Dichas unidades nacionales también respaldan las operaciones de la Escuela.

- **Agencia de la Unión Europea para la Ciberseguridad (ENISA):**

Ésta es la agencia a la que se le ha encomendado la misión de velar por un alto nivel común de ciberseguridad en toda la Unión Europea. Ella contribuye a la política de seguridad cibernética de la Unión, mejora la fiabilidad de los productos, servicios y procesos de Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC), mediante programas de certificación de la ciberseguridad, coopera con los Estados miembros y con los organismos de seguridad de la Unión, y ayuda a toda Europa a prepararse para los desafíos del mañana en materia de ciberseguridad.

- **Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Policial (EUROPOL):**

Esta institución se define como la agencia de aplicación de la ley de la Unión Europea. Su principal objetivo es lograr una Unión Europea más segura en beneficio de todos sus ciudadanos. Apoya a todos los Estados miembros en su lucha contra el terrorismo, la ciberdelincuencia y otras formas graves y organizadas de delincuencia. También trabaja con distintos Estados socios no pertenecientes a la Unión Europea y organizaciones internacionales.

Esta agencia fue creada en un contexto donde para la Unión Europea las redes delictivas y terroristas a gran escala plantean una amenaza importante para su seguridad interior y para la seguridad y los medios de subsistencia de su población. Las mayores amenazas a la seguridad provienen del terrorismo, el tráfico internacional de drogas, el lavado de dinero, el fraude organizado, la falsificación de euros y la trata de personas.

Su estructura está conformada por:

- El Centro Operativo y de Análisis (OAC), el cual apoya a investigaciones judiciales mediante la coordinación.
- El Centro Europeo contra la Delincuencia Organizada Grave (ESOCC), que proporciona el apoyo operativo más eficaz y ágil a las investigaciones de los Estados miembros en casos prioritarios relacionados con la delincuencia organizada grave.
- El Centro Europeo contra la Ciberdelincuencia (EC3), el cual fue creado para fortalecer la respuesta policial a la ciberdelincuencia en la Unión.
- El Centro Europeo de Lucha contra el Terrorismo (ECTC), un centro de operaciones y de conocimientos que refleja la creciente necesidad de la Unión Europea por reforzar su respuesta al terrorismo y garantizar una respuesta eficaz a estos desafíos.
- El Centro Europeo de Delitos Financieros y Económicos (EFECC), que mejora el apoyo operativo y estratégico de EUROPOL mediante la prevención y la lucha contra los delitos financieros y económicos en la Unión Europea.

- **Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Judicial Penal (EUROJUST):**

Esta agencia colabora con las autoridades nacionales responsables de luchar contra una amplia gama de delitos transfronterizos graves y complejos que afecten a dos o más países. Asimismo, lidera la respuesta judicial a las crecientes amenazas a las que se enfrenta la Unión Europea, lo que permite a los Estados miembros ir un paso por delante de los delincuentes, con una atención especial a los grupos de delincuencia organizada.

Los casos de los que se encarga esta agencia suelen abarcar más de un tipo de delito, siendo los prioritarios terrorismo, ciberdelincuencia, trata de personas, tráfico de drogas, delitos contra los intereses económicos de la Unión Europea (delitos de fraude), tráfico ilícito de migrantes, delitos medioambientales, blanqueo de capitales, estafa y fraude. Además, ofrece respuestas inmediatas a los sistemas penales de los Estados miembros, mediante pedidos de captura, coordinación entre Estados y medios logísticos; un servicio permanente de coordinación, que funciona las 24 horas del día los siete días de la semana; enlaces a interlocutores clave y asistencia en la preparación de solicitudes de cooperación judicial, incluidas traducciones oficiales en operativos de investigaciones penales.

- **Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (FRONTEX):**

Esta agencia fue creada para ayudar a los Estados miembros de la Unión Europea y a los países asociados al espacio Schengen a proteger las fronteras exteriores del espacio de libre circulación de la Unión. Como agencia de la Unión, está financiada con los presupuestos de la Unión Europea y con las contribuciones de los países asociados a Schengen.

Entre sus funciones y actividades, ella facilita agentes de las fuerzas policiales de los Estados miembros y los países asociados al espacio Schengen, así como buques, aviones y equipos de vigilancia de fronteras a las zonas fronterizas que necesitan asistencia adicional. Además de los controles fronterizos, sus operaciones abarcan tareas relacionadas con la seguridad marítima, los controles de seguridad, la búsqueda y el salvamento, así como la protección del medio ambiente.

También forma guardias de frontera, realiza investigaciones, posee una fuerza de reacción rápida, realiza cooperación con Estados no pertenecientes a la Unión Europea (como aquellos países lindantes al mar Mediterráneo), realiza operaciones de retorno, posee intercambio de información acerca de actividades delictivas, coopera en materia de vigilancia costera y realiza seguimientos de situación.

- **Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea (EUISS):**

Este instituto es la agencia de la Unión Europea que analiza cuestiones de política exterior, de seguridad y de defensa. Su misión principal es ayudar a la Unión y sus Estados miembros en la implementación de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), incluida la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), así como otras acciones exteriores de la Unión. El Comité Político y de Seguridad ejerce la supervisión política, sin perjuicio de la independencia intelectual y la autonomía operativa del Instituto.

Asimismo, está financiado por los Estados miembros, según una fórmula basada en las contribuciones basadas en la renta nacional bruta (RNB) de estos, y está gobernado por un Consejo de Administración, presidido por el alto representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (AR/VP).

03. MERCOSUR

El presente apartado tiene como objetivo identificar las principales características del funcionamiento del MERCOSUR, con un énfasis particular en las instituciones que lo conforman. Asimismo, se enfoca en la seguridad y analiza qué es lo que lleva hecho en esta materia este bloque regional. Pero antes empieza con una breve descripción del mismo, haciendo hincapié en su surgimiento, su posterior evolución y los principios rectores sobre los cuales se organiza, que presentamos a continuación.

¿DE QUÉ SE TRATA?

El Mercado Común del Sur (MERCOSUR) es un proceso de integración territorial que se autodefine como abierto y dinámico. Los valores que lo inspiran son la conformación de sociedades democráticas, pluralistas y defensoras de las libertades fundamentales, los derechos humanos, la protección del medio ambiente y el desarrollo sustentable, la seguridad jurídica, el combate a la pobreza y el desarrollo económico y social en equidad. Y fue concebido como una inserción, principalmente comercial, de sus miembros en el mundo exterior.

Con esa base de coincidencias, los socios que lo integran buscaron con su creación ampliar los mercados nacionales a través de la integración (desarrollo económico con justicia social). En este sentido, las empresas de todo el mundo tienen hoy al MERCOSUR en su agenda estratégica para sus decisiones de producción, inversión y comercio. Y a partir un mayor compromiso, certidumbre en la estructura arancelaria, no aislacionismo de los flujos de comercio internacional y salto cualitativo, este bloque intenta reducir el riesgo para invertir dentro de sus fronteras y fomenta nuevas inversiones de empresas regionales y extranjeras.

El MERCOSUR fue creado en 1991 con la firma del Tratado de Asunción entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, y tiene como antecedente directo la Declaración de Foz de Iguazú de 1985, que implicó un acuerdo de integración regional entre Brasil y Argentina. Posteriormente, en 2012 ingresó Venezuela a la comunidad como miembro pleno, aunque actualmente se halla suspendida su membresía, mientras que Bolivia se halla desde ese mismo año en trámites de ingreso al bloque. Asimismo, tiene también a Colombia, Chile, Ecuador, Perú, Guyana y Surinam como Estados asociados, y a México y Nueva Zelanda como Estados observadores.

INSTITUCIONES DEL MERCOSUR

Ahora bien, para realizar un paralelismo frente a las instituciones descritas de la Unión Europea es necesario primero que veamos qué instituciones posee el proceso de integración conocido como Mercado Común del Sur. Pero antes de pasar a explicar en detalle la estructura institucional de este bloque, consideramos importante señalar algunas características del proceso de toma de decisiones que se da en su interior.

Los países miembros del MERCOSUR debaten asuntos de importancia regional, crean normas y toman decisiones a través de un sistema de voz y voto. Y lo hacen basándose en los principios de consenso y flexibilidad, lo que supone concederles poder de veto a todos los Estados partes y mantener el proceso integrador adaptando las decisiones que toman a las realidades de cada uno de ellos. Por ejemplo, con el tema de la unión aduanera, todos los países han defendido sus principales intereses y, al mismo tiempo, han debido ser considerados con los problemas y realidades de los restantes socios.

Por otra parte, algunas de las decisiones que toma el bloque deben seguir el camino de la ratificación parlamentaria establecido en los procedimientos constitucionales de cada Estado parte ya que no son estrictamente piezas de legislación internacional de vinculación obligatoria, sino tratados internacionales convencionales anexos al Tratado de Asunción (y en tal sentido son asimilables a piezas de legislación primaria). En efecto, las piezas más relevantes de legislación producidas por los órganos del MERCOSUR, como ser los protocolos sobre defensa de la competencia, servicios o inversiones, debieron seguir este camino para su aprobación.

Y paralelamente, el MERCOSUR cuenta con un mecanismo de solución de controversias, que está sesgado hacia la búsqueda de soluciones diplomáticas o negociadas, más que a la aplicación de reglas y principios legales. Los procedimientos para la solución de controversias fueron establecidos con carácter transitorio en el Protocolo de Brasilia sobre Solución de Controversias (PBSC) en 1991 (que fue reemplazado transitoriamente por el Protocolo de Olivos de 2004). Brevemente, el Protocolo de Brasilia incluyó tres procedimientos alternativos para la solución de diferencias, dos de ellos orientados a la negociación (las consultas y los reclamos) y el tercero de tipo arbitral. Inicialmente, los Estados partes utilizaron intensamente el mecanismo de consultas, especialmente como una vía para el intercambio de información y la adaptación en temas no fundamentales, pero con el paso del tiempo la utilización de este mecanismo decayó sensiblemente.

Las instituciones que analizaremos a continuación son el resultado de una serie de acuerdos que les dieron origen. Para empezar, el Tratado de Asunción, que tuvo como objetivos primordiales la integración de los Estados partes a través de la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos, el establecimiento de un arancel externo común, la adopción de una política comercial común, y la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales, y para lo cual estableció compromisos específicos y mecanismos concretos para lograr la eliminación de aranceles (el Programa de Liberalización Comercial) y un plazo para adoptar un arancel externo común.

En segundo lugar, el Protocolo de Ouro Preto, aprobado en diciembre de 1994 como un protocolo adicional al Tratado de Asunción. Este protocolo es el que estableció la estructura institucional del MERCOSUR y lo dotó de personalidad jurídica internacional. En él, se adoptaron también los instrumentos de política comercial común que rigen la zona de libre comercio y la unión aduanera que caracterizan hoy al MERCOSUR, encabezados por el arancel externo común(4).

Y, en tercer lugar, la Carta Democrática. Todos los países miembros del MERCOSUR se rigen por ella y es el acuerdo que excluye del bloque a los países de gobiernos dictatoriales o totalitarios –la membresía de Venezuela fue suspendida en función de ella–. También establece una zona de libre comercio y acuerdos de arancel común entre los miembros, además de otros mecanismos de integración, como la libre circulación de los ciudadanos por los países del bloque.

A continuación, podemos observar el Gráfico 4 que muestra el “ecosistema institucional” del MERCOSUR y cuyas ramas posteriormente procederemos a analizar.

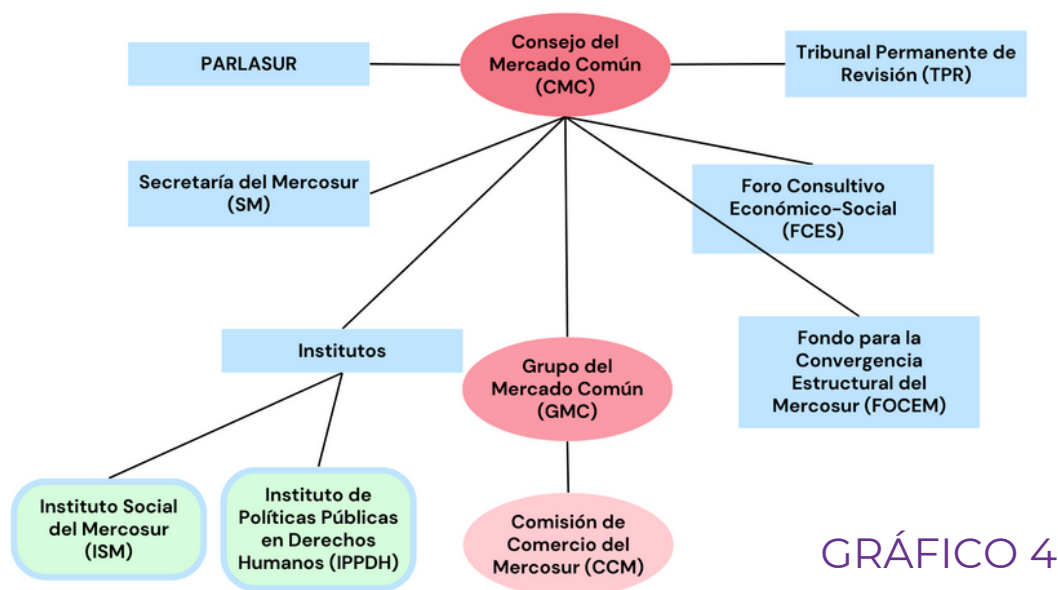


GRÁFICO 4

(4) Sin embargo, este tratado no hizo lo mismo en otras áreas de integración. En particular, no estableció un procedimiento efectivo para identificar y armonizar cuando fuera necesario las medidas no-arancelarias y el objetivo de coordinar las políticas macroeconómicas, sectoriales e industriales tuvo un carácter meramente exhortativo. Del mismo modo, tampoco estableció un procedimiento permanente para tratar las asimetrías entre los Estados partes, fueran éstas de carácter estructural o regulatorio (Bouzas, 2008).

El MERCOSUR toma sus decisiones por medio de tres principales órganos: el Consejo del Mercado Común (CMC), el Grupo del Mercado Común (GMC) y la Comisión de Comercio del Mercosur (CCM). Estos órganos toman todas sus decisiones por consenso y con la presencia de todos los miembros, lo que en la práctica otorga, como ya señalamos, poder de veto a todos los Estados partes. Los tres reúnen representantes de gobiernos nacionales de distinta jerarquía y desde un punto de vista legal y político son equivalentes. Sin embargo, los órganos de menor jerarquía no constituyen instancias preparatorias del funcionamiento de los órganos superiores, aun cuando puedan elevar a dichas instancias superiores temas en los que no consiguen ponerse de acuerdo (Bouzas, 2008). Estos tres niveles de órganos emiten Decisiones (en el caso del CMC), Resoluciones (en el caso del GMC) y Directivas (en el caso de la CCM).

- **Consejo del Mercado Común (CMC):**

Éste es el órgano superior del MERCOSUR pues conduce políticamente el proceso de integración y la toma de decisiones para asegurar el cumplimiento de los objetivos establecidos por el Tratado de Asunción y para alcanzar la constitución final del mercado común.

Está integrado por los Ministros de Relaciones Exteriores y de Economía, o sus equivalentes de los Estados partes. Se reúne todas las veces que lo estime oportuno, debiendo hacerlo por lo menos una vez por semestre con la participación de los Presidentes de los Estados partes. Para el cumplimiento de sus funciones cuenta con órganos o foros dependientes, como son la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR, Reuniones de Ministros, Grupos de Alto Nivel, entre otros. Y se pronuncia mediante Decisiones, que son obligatorias para los Estados partes.

A modo de ejemplo de su funcionamiento y sus obligaciones, podemos mencionar que hasta fines del año 2002 este consejo había tomado un total de 46 Decisiones que expandían la cobertura del Tratado de Asunción y que podían calificarse, estrictamente, como piezas de legislación primaria ya que requerían ratificación parlamentaria. Sin embargo, para principios del año 2005 muchos de estos textos seguían sin tener ratificación parlamentaria, como fue el caso del Protocolo de Buenos Aires sobre Promoción y Protección de las Inversiones Intrarregionales (1994), el Protocolo de Colonia sobre Promoción y Protección de Inversiones de Terceras Partes (1994), el Protocolo de Defensa de la Competencia (1996) o el Protocolo de Montevideo sobre Comercio de Servicios (1997), entre otros. Esto demuestra que el desempeño del MERCOSUR en materia de creación de reglas claras y de cumplimiento obligatorio no ha sido superador, en el sentido que el proceso de adopción de decisiones en este consejo, como sucede en otras instituciones del bloque, depende de la voluntad de cooperación de los gobiernos de los Estados partes (por más que las propuestas elevadas por el Grupo del Mercado Común hayan tenido en cuenta los puntos de vista de la Comisión de Comercio y las recomendaciones del Foro Consultivo Económico-Social).

- **Grupo del Mercado Común (GMC):**

Éste es el órgano ejecutivo del MERCOSUR y vela por el funcionamiento cotidiano del bloque. Entre sus atribuciones y responsabilidades, el Grupo del Mercado Común se encarga de velar, dentro de los límites de su competencia, por el cumplimiento del Tratado de Asunción, de sus protocolos y de los acuerdos firmados en su marco; de proponer proyectos de decisión al Consejo del Mercado Común y de tomar las medidas necesarias para el cumplimiento de las Decisiones adoptadas por éste.

Está integrado por cuatro miembros titulares y cuatro miembros alternos por país, designados por los respectivos gobiernos, entre los cuales deben constar obligatoriamente representantes de los Ministerios de Relaciones Exteriores, de los Ministerios de Economía (o equivalentes) y de los Bancos Centrales de cada Estado parte. Se reúne en forma ordinaria o extraordinaria: las reuniones ordinarias se realizan en forma alternada en los Estados partes, en fechas a convenir, por lo menos, una vez cada tres meses, y las reuniones se realizan en cualquier momento, a solicitud de cualquier Estado parte en lugar a convenir. Y se pronuncia mediante Resoluciones, las cuales son obligatorias para los Estados partes.

Mediante una decisión conjunta se estableció la estructura actual del Grupo del Mercado Común y los criterios generales que orientan la creación de futuros órganos que queden comprendidos bajo su órbita. En este sentido, se determinó que su estructura está integrada por las siguientes categorías de órganos: grupos, subgrupos de trabajo, grupos ad hoc y reuniones especializadas. Asimismo, las delegaciones de cada Estado parte en las reuniones del Grupo del Mercado Común están integradas exclusivamente por representantes gubernamentales, los cuales pueden ser asistidos en sus funciones por los funcionarios de otros organismos de la administración pública.

Por otra parte, a la hora de elaborar y proponer medidas concretas para la realización de sus trabajos el Grupo del Mercado Común puede convocar, siempre que lo juzgue conveniente, a representantes tanto de otros órganos de la administración pública o de la estructura institucional del MERCOSUR como del sector privado (en este caso, de sectores que tengan alguna relación con la cuestión a tratar).

- **Comisión de Comercio del Mercosur (CCM):**

Este órgano es el encargado de la administración y aplicación de los instrumentos comunes de política comercial del intra-MERCOSUR, acordados por los Estados partes para el funcionamiento de la unión aduanera, y con terceros países, organismos internacionales y acuerdos de comercio. También le compete asistir al Grupo del Mercado Común, efectuar el seguimiento y revisión de los temas y materias relacionados con las políticas comerciales comunes, con el comercio intra-MERCOSUR y con terceros países, y considerar y pronunciarse sobre solicitudes presentadas por los Estados partes con respecto a la aplicación y el cumplimiento del arancel externo común y de los instrumentos de política comercial común.

Está integrada por cuatro miembros titulares y cuatro miembros alternos por Estado parte y es coordinada por los Ministerios de Relaciones Exteriores. Se reúne por lo menos una vez al mes o siempre que le sea solicitado por el Grupo del Mercado Común o por cualquiera de los Estados partes. Y se pronuncia mediante Directivas, las cuales son obligatorias para los Estados partes.

Esta comisión es un órgano técnico encargado del control de los mecanismos de política comercial del bloque y para ello es asistida por órganos o foros dependientes, denominados Comités Técnicos, que abordan temas específicos del área comercial.

En cuanto a estos comités, más de 300 foros funcionan como arenas de negociación en distintas temáticas con representación de los distintos Estados miembros para facilitar las tomas de decisiones en la Comisión de Comercio. La relevancia de los órganos decisorios es máxima, con capacidad vinculante. Es decir, todas sus decisiones son de carácter obligatorio y en la medida de lo posible deben ser incorporadas a las legislaciones nacionales de los Estados miembros.

Debemos mencionar que el MERCOSUR, a su vez, suele desarrollar Cumbres de Jefes de Estado, que son reuniones ocasionales de los presidentes de los países miembros en donde se emiten pronunciamientos y declaraciones en nombre del bloque entero –un ejemplo de ello fue la cumbre de diciembre de 1994 que aprobó el mencionado Protocolo de Ouro Preto–, y ha creado en distintas ciudades diversos organismos de carácter permanente, entre los que se encuentran los siguientes.

- **Parlamento del Mercosur (PARLASUR):**

El PARLASUR es un órgano unicameral y de representación ciudadana, sustituto de la Comisión Parlamentaria Conjunta(5), que incorpora la perspectiva parlamentaria al proceso de integración.

Por reglamento interno, los integrantes de este cuerpo legislativo son designados por los Congresos de los Estados miembros a partir de las elecciones directas, de acuerdo con el criterio demográfico –actualmente tiene la siguiente composición de representantes por país: Argentina 43; Brasil 75; Paraguay 18; Uruguay 18 y Venezuela 33–. Asimismo, sesiona diez veces por año en Montevideo, sede del MERCOSUR, o por solicitud especial en el territorio de cualquier Estado parte. Y tiene diez comisiones permanentes para el ejercicio legislativo en temáticas específicas como economía, desarrollo social, legislación, etcétera, que están compuestas por 14 parlamentarios cada una.

El PARLASUR puede dar opiniones sobre todos los proyectos de normas del MERCOSUR que requieren aprobación legislativa en uno o más Estados miembros, así como proponer proyectos de normas para la consideración del Consejo del Mercado Común, lo que significa un avance en relación a la Comisión Parlamentaria Conjunta ya que ésta solo tenía un carácter consultivo. Sin embargo, las atribuciones que el Protocolo Consultivo (2005) establece, le dan a este parlamento un carácter muy restringido a su capacidad de acción.

(5) Esta institución, al funcionar como una comisión parlamentaria, no poseía el mismo carácter institucional que un órgano legislativo.

Darle vida al PARLASUR significa necesariamente hablar de supranacionalidad y sin lugar a dudas es el órgano que está llamado a poder dotar y coordinar estándares MERCOSUR que permitan solucionar los conflictos propios de todo proceso de integración regional: normas de origen, salvaguardias, aranceles, proyectos de integración física, obras de infraestructura, instalación de polos industriales y cadenas de producción a escala regional, entre otros.

- **Secretaría del Mercosur (SM):**

El Tratado de Asunción preveía la creación de una Secretaría Administrativa que tendría entre sus principales funciones la guarda de documentos y apoyo al Grupo del Mercado Común. Posteriormente, el Protocolo de Ouro Preto incluyó a esta secretaría administrativa en la estructura institucional del bloque, como órgano de apoyo operativo y responsable de la prestación de servicios a los demás órganos del MERCOSUR con el objetivo de contribuir a la conformación de un espacio de reflexión común sobre el desarrollo y consolidación del proceso de integración.

El MERCOSUR determinó la gradual transformación de la Secretaría Administrativa en un órgano técnico dotado de plena capacidad operacional. Este proceso, que debía concluir en diciembre de 2004, ha sido muy revelador de la reticencia de los gobiernos de los Estados partes a compartir responsabilidades con órganos no integrados por funcionarios nacionales e incluso de su resistencia a la contribución que aquéllos podrían hacer al aumento de la transparencia y a la provisión de una visión común sobre el proceso de integración regional. En efecto, se estableció que las demandas de trabajo técnico que se formulen a la Secretaría del Mercosur deberían someterse previamente al consenso de los órganos decisorios y no involucrar cuestiones que sean objeto de controversias entre los Estados partes.

Posteriormente, junto con los sectores existentes, se reforzó el perfil técnico de la Secretaría del Mercosur con la creación en su ámbito de las siguientes unidades:

1. Unidad Técnica Focem (UTF), destinada a la asesoría de la Secretaría.
2. Unidad Técnica de Estadísticas de Comercio Exterior del Mercosur (UTECEM), la cual desarrolla herramientas estadísticas acerca del comercio.
3. Unidad Técnica de Cooperación Internacional (UTCI), que funciona como una unidad de facilitación para la diplomacia.
4. Unidad Técnica de Educación (UTE), destinada al asesoramiento en materia educativa.
5. Unidad de Información y Comunicación (UCIM), que funciona asesorando en materia de datos y comunicación tecnológica.

- **Institutos:**

El MERCOSUR cuenta con dos institutos: el Instituto Social del Mercosur (ISM) y el Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos (IPPDH).

El primer instituto es una instancia técnica de investigación en el campo de las políticas sociales del MERCOSUR y tiene como principal propósito que la dimensión social de la integración se haga realidad en cada ciudadano del bloque, promoviendo y generando acciones que hagan de esta región un espacio más inclusivo, con equidad e igualdad. Está integrado por cuatro departamentos, compuestos a su vez paritariamente por técnicos de cada uno de los Estados partes, que son el Departamento de Investigación y Gestión de Información, el Departamento de Gestión de Intercambio de Políticas Sociales Regionales, el Departamento de Administración y Finanzas, y el Departamento de Comunicación.

Y el segundo instituto tiene como misión fortalecer los derechos humanos como un eje fundamental de la identidad e integración regional, mediante la cooperación y coordinación de políticas públicas. Es un organismo regional de referencia por sus acciones estratégicas en políticas públicas en derechos humanos desde el Sur y, a fin de cumplir con sus objetivos, fortalece los mecanismos y espacios de diálogo y participación para la generación de consensos y acuerdos para la gestión pública en derechos humanos, e impulsa la cultura y la promoción de los derechos humanos y la cooperación Sur-Sur a nivel regional e internacional. Está integrado por el Consejo de Representantes Gubernamentales y la Secretaría Ejecutiva, que es su órgano directivo.

- **Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM):**

Este fondo es el primer mecanismo solidario de financiamiento propio del MERCOSUR y tiene por objetivo reducir las asimetrías existentes entre los países que conforman el bloque.

Se integra de aportes de los Estados partes y los fondos, que son distribuidos en carácter de donación no reembolsable, se destinan a financiar proyectos de mejoramiento de infraestructura y de competitividad de las empresas, y de desarrollo social en los países miembros. Asimismo, este fondo financia proyectos para el fortalecimiento de la propia estructura institucional del MERCOSUR.

- **Foro Consultivo Económico-Social (FCES):**

Esta institución se encarga de emitir recomendaciones, ya sean por iniciativa propia o sobre consultas que, acompañando información suficiente, realicen el Grupo del Mercado Común y demás órganos del MERCOSUR. Dichas recomendaciones pueden referirse tanto a cuestiones internas del bloque como a la relación de éste con otros países, organismos internacionales u otros procesos de integración. Su objetivo principal es cooperar activamente para promover el progreso económico y social del MERCOSUR, a fin de lograr un mercado común con cohesión económica y social, para lo cual propone normas y políticas en materia de integración. Además, contribuye a una mayor participación de las sociedades en el proceso de integración regional, promoviendo la real integración en el bloque y difundiendo su dimensión económico-social.

No obstante, en la práctica el Foro Consultivo Económico-Social es más un vehículo de comunicación e intercambio que un agente activo en la construcción de la agenda regional. De hecho, los principales canales de participación de los sectores económicos y sociales nacionales en el proceso de integración regional han seguido siendo los mecanismos nacionales tradicionales.

- **Tribunal Permanente de Revisión (TPR):**

El Tribunal Permanente de Revisión es el órgano jurídico del MERCOSUR que tiene como función principal garantizar la correcta interpretación, aplicación y cumplimiento de los acuerdos principales del bloque por parte de los países miembros, como ser el Tratado de Asunción, el Protocolo de Ouro Preto, otros protocolos y acuerdos celebrados en el marco del Tratado de Asunción, las Decisiones del Consejo del Mercado Común, las Resoluciones del Grupo del Mercado Común y las Directivas de la Comisión de Comercio del Mercosur. Además, tiene la facultad de emitir Opiniones Consultivas, solicitadas por los Tribunales Superiores de Justicia de los países miembros, y también de dictar laudos sobre Medidas Excepcionales de Urgencia.

EL MERCOSUR Y LA SEGURIDAD

Como se puede ver en el punto anterior y coincidiendo con lo que marcan Cujabante Villamil et al. (2013), el MERCOSUR se caracteriza actualmente por una escasa densidad institucional. Esta baja densidad en su entramado institucional se manifiesta, al menos en materia de seguridad, en que los elementos de convergencia en el MERCOSUR se hayan limitado, hasta el momento, a la implementación de medidas de confianza mutua, pero no a una armonización de las políticas de defensa y menos a estructuras institucionales acabadas, como sí sucede en la Unión Europea, ya que sus Estados miembros aún no contemplan la cesión de capacidades de defensa a una estructura supranacional o coordinada entre los miembros(6).

(6) Esta ausencia de una política común es, según Riquelme Rivera (2011), el resultado de las dificultades de los países que integran el MERCOSUR por alcanzar una posición institucional y homogénea pues aún predominan sus objetivos e intereses nacionales.

Ahora bien, independientemente de la ausencia de estructuras institucionales acabadas, el MERCOSUR ha avanzado en medidas de confianza mutua para garantizar la seguridad de su población y hacer frente a los desafíos transnacionales que se le presentan en este rubro: drogas, narcotráfico y delitos conexos, terrorismo, lavado de dinero, entre otros. Son varias las medidas de confianza mutua, pero por cuestiones de espacio nos concentramos en las siguientes, que pasaremos a describir en función de los aportes de Bogado (2002) y Cujabante Villamil et al. (2013):

1. La conformación del Comando Tripartito de la Triple Frontera y la firma del Acuerdo para la Seguridad en la Triple Frontera, por los cuales Argentina, Brasil y Paraguay pasaron a coordinar sus instituciones policiales y fuerzas de seguridad para ejercer una vigilancia eficaz en la región según pautas análogas a las aplicadas por la Unión Europea.
2. La elaboración de un Plan de Cooperación y Asistencia Recíproca para la Seguridad Regional, procurando una legislación uniforme, por el cual se sancionan delitos complejos que afectan a los países del MERCOSUR, entre ellos narcotráfico, terrorismo, tráfico de armas y explosivos, robo de vehículos, delitos económicos y lavado de dinero, contrabando y trata de personas.
3. La elaboración de un Plan General de Cooperación y Coordinación Recíproca para la Seguridad Regional, por el cual se optimizan los niveles de seguridad comunitaria ante hechos delictivos en general y en particular los que trascienden las fronteras, con el fin de lograr el desarrollo sustentable de la región.
4. El impulso de un banco de datos regional orientado a la lucha contra el delito.
5. El establecimiento de un Sistema de Intercambio de Información de Seguridad, que incluye a Bolivia y Chile, por el cual se crea un mecanismo de intercambio telemático en tiempo real de datos de interés policial, comparable al creado en la Unión Europea como consecuencia del Tratado de Schengen.
6. La aprobación del Acuerdo de Cooperación Policial aplicable a los Espacios Fronterizos entre los Estados Partes, por medio del cual estos Estados se comprometieron a prestarse asistencia mutua y cooperación policial en las zonas fronterizas, contiguas entre dos o más de ellos, para prevenir y/o investigar hechos delictivos, de acuerdo con sus respectivas legislaciones nacionales, en beneficio de la seguridad de la población que habita y trabaja en dichas regiones.

04. CONCLUSIONES

En este informe, hemos intentado hacer un análisis de la estructura institucional de dos bloques regionales, la Unión Europea y el MERCOSUR, con el propósito de tomar modelos de integración que puedan luego servir de espejo para un mejor funcionamiento del segundo. Siguiendo ese propósito, primero nos concentramos en el bloque europeo y después en el sudamericano. Ahora bien, en este apartado, y a modo de cierre, trazaremos las similitudes y diferencias que hemos encontrado en las instituciones que conforman a la Unión Europea y al MERCOSUR y haremos una serie de recomendaciones dirigidas a este último bloque.

Empecemos por las diferencias. En primer lugar, la Unión Europea es un Estado supranacional compuesto por países cuyas sociedades, si bien pertenecen a un mismo lado de la civilización (Huntington, 1996), poseen diferencias religiosas, culturales y hasta de lengua. Sin embargo, las diferencias mencionadas no les han impedido a estos Estados alcanzar “rápidamente” un objetivo en común: la integración regional y formulación de políticas en común. ¿Por qué? Porque primó en ellos una lógica y voluntad positiva para lograr dicho objetivo, esto es, la voluntad política de enfocarse más en los puntos en común que en las diferencias de toda índole para lograr un fin común que es proteger al ciudadano europeo. En cambio, el MERCOSUR no es todavía un Estado supranacional y los países que lo integran poseen diferencias culturales y sociales de menor importancia por tener una historia en común, pero que, parecería, no son suficientes para avanzar y profundizar el proceso de integración. Aquí sí es central una voluntad política conjunta para avanzar en esa dirección. En efecto, en este proceso de integración ha sido relevante la voluntad política de los Estados miembros (más que las similitudes sociales de los países) para hacerlo realidad.

En segundo lugar, y relacionado con lo anterior, los bloques estudiados presentan distintos niveles de desarrollo en el proceso de integración. La Unión Europea se ha constituido como un Estado supranacional, que se ubica por encima de sus Estados miembros que cedieron parte de su soberanía, ya que las decisiones de sus órganos de autoridad son vinculantes y esos Estados deben acatar esas decisiones como condición para su ingreso a la Unión. El MERCOSUR, en cambio, es una unión aduanera donde sus resoluciones son entre Estados y no dadas por un Estado supranacional. Ésta es la explicación de por qué, cuando nos referimos a la Unidad Europea, solemos hablar del “Estado Europeo” como una autoridad independiente, mientras que, cuando hablamos del MERCOSUR, nos referimos mayoritariamente a Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay.

Asimismo, la Unión Europea posee extensos y complejos “ecosistemas institucionales” acerca de diversas temáticas, mientras que el MERCOSUR ha centrado sus instituciones en el desarrollo económico y de un “mercado común”. Es por esto que al momento de estudiar la estructura institucional del MERCOSUR, a diferencia del estudio que hicimos de la Unión Europea, no encontramos, por ejemplo, agencias de seguridad o referidas al cuidado del medio ambiente.

Y en tercer lugar, los países europeos y latinoamericanos que integran la Unión Europea y el MERCOSUR tienen diferentes costumbres y sistemas políticos que son de relevancia para el funcionamiento institucional en lo referido a la toma de decisiones de ambos bloques. En Europa, mayormente los diseños de gobiernos son parlamentarios (ya se trate de repúblicas o monarquías), por lo que las costumbres políticas son más propensas a instituciones parlamentarias, brindando más relevancia a ellas como lo es el Parlamento Europeo de la Unión Europea. En contraposición, los países miembros del MERCOSUR tienen en su totalidad diseños de gobierno presidencialistas, donde el poder de toma de decisión se encuentra concentrado en una sola persona, lo que hace que los órganos colegiados o asamblearios no estén muy familiarizados a las costumbres políticas de sus sociedades. Esta diferencia explica, por ejemplo, la falta de grandes expectativas sobre el funcionamiento del PARLASUR, sumada a la falta de voluntad política.

Pasemos ahora a las similitudes. Si bien es importante mencionar diferencias, un proceso de integración regional no se construye en base a ellas, sino que avanza, tal como lo hemos visto con la Unión Europea, cuando los Estados miembros mediante voluntad política se enfocan en sus puntos en común. Es por ello que estos párrafos los dedicaremos a reflexionar acerca de las similitudes que poseen las instituciones de la Unión Europea con las del MERCOSUR para de esta forma proponer una hoja de ruta de cara a la profundización de la integración en el bloque sudamericano.

La toma de decisiones y la implementación de políticas en ambos bloques estudiados siguen un proceso similar, conformado a grandes rasgos por tres etapas: 1) proceso “previo” y de asesoramiento, 2) proceso de toma de decisiones propiamente dicho y 3) proceso de control y aplicación. Y en cada una de estas etapas, la Unión Europea y el MERCOSUR poseen instituciones funcionando. Por caso, en la etapa 1 la Unión Europea cuenta con la Agencia Europea de Medio Ambiente o en materia de seguridad a la amplia gama de agencias consultivas, mientras que el MERCOSUR posee al Instituto Social del Mercosur en materia de desarrollo social. En la etapa 2, la Unión Europea posee órganos de toma de decisiones como el Consejo Europeo y el Parlamento Europeo, mientras que el MERCOSUR el Consejo del Mercado Común y el PARLASUR. Y en la última instancia, la 3, la Unión Europea tiene como instituciones de control al Banco Central Europeo en materia económica y el MERCOSUR, al Tribunal Permanente de Revisión. Aunque ver con mirada puramente “práctica” a las instituciones puede ser acotado ya que las mismas pueden, a su vez, contribuir a robustecer la propia integración regional, reduciendo las posibilidades de vulnerabilidad. Si reconocemos el valor “constitutivo” que poseen estas instituciones, más que su valor “regulatorio”, estaremos en el camino hacia la realización de un círculo virtuoso que hemos definido como ideas + instituciones + decisores políticos = políticas, todo ello en un proceso de continua retroalimentación. Y, por otra parte, ambos bloques le dan mucha importancia al intercambio comercial. Su lógica de integración económica colabora en posicionarlos de mejor forma frente a los mercados internacionales ya que las negociaciones comerciales desde bloques regionales suelen ser más exitosas y fructíferas en la obtención de beneficios para ambos lados de la negociación (aunque dificultosas si no se posee decisión política). Y un buen ejemplo de la importancia señalada y de negociación en torno al comercio internacional son, casualmente, las negociaciones llevadas a cabo entre la Unión Europea y el MERCOSUR para expandir las posibilidades de comercio entre ambos bloques.

Ahora bien, realizamos tres recomendaciones para profundizar la senda de integración regional en el MERCOSUR, tomando aprendizajes del modelo institucional de la Unión Europea. Manteniendo los puntos en común como la lógica del proceso de toma de decisiones explicado, los países que lo componen deberían avanzar en las siguientes áreas. En primer lugar, una de las recomendaciones centrales que realizamos es el desarrollo de un cuerpo diplomático orientado a las tareas del MERCOSUR a fin de mejorar el que ya existe, pero que no tiene especialización alguna. En el funcionamiento de las relaciones intraeuropeas ya es una práctica habitual ver cuerpos diplomáticos de los Estados miembros específicamente destinados al labor europeo. Es decir, la especialización en “Europa” es normal y muchos de esos cuerpos van a trabajar a Bruselas, sede central de la Unión Europea. Por ejemplo, en el caso de la diplomacia francesa los estudiantes y diplomáticos cuentan con la posibilidad de volcarse a la carrera de funcionario europeo, pero cuando éste no es el caso, pueden hacer carrera como diplomáticos orientados o especializados en la Unión Europea. Las carreras más rápidas, “coherentes” y “brillantes” son las de los estudiantes que bien temprano supieron especializarse, en particular, en lo multilateral ante la Unión Europea.

Un ejemplo es el Director de Cooperación Europea que estuvo en el gabinete del Ministro delegado en Asuntos Europeos. Después fue segundo asesor en la Representación Permanente frente a la Unión Europea y sus pasajes por Washington al inicio de su carrera y Roma antes de ser director de Cooperación Europea a los 44 años pueden ser vistos como refuerzos de sus competencias políticas y multilaterales. Para algunos autores, el cuerpo especializado de diplomáticos formaría parte de una estrategia de relaciones exteriores de Francia, por la cual los diplomáticos más brillantes son enviados prioritariamente para hacer carrera ante la Unión Europea, como parte de la voluntad política francesa de continuar como una potencia internacional a través de su influencia en Europa (Cogan, 2005).

La Unión Europea ya cuenta con funcionarios europeos que difieren de los diplomáticos nacionales, mientras que en el MERCOSUR eso resulta algo muy restringido y acotado a su Secretaría Administrativa. Y por otro lado, en el caso específico de los cuerpos diplomáticos, en Francia se tiende más hacia la especialización en estas cuestiones que en el caso argentino. Si en Francia, como caso de análisis europeo, existe ya un perfil de diplomático en mayor medida orientado hacia los asuntos europeos, existe otra “diplomacia”, disociada de la primera, que tiene su sede en las instituciones europeas.

En Argentina, al no existir instituciones supranacionales, el funcionamiento de la “meritocracia” se limita a funciones muy específicas en el seno de la Secretaría Administrativa del Mercosur, a excepción de los puestos estratégicos a nivel regional en la Cancillería como la Dirección Mercosur o la Subsecretaría de Integración Económica y Mercosur, y el cargo de embajador en los países miembros del MERCOSUR, suele estar reservado para los embajadores “políticos”.

De ello podría llegar a deducirse que, en términos de especialización de carrera, las posibilidades de abocarse a la integración regional aparecen fuertemente vinculadas al profesionalismo y el comprometerse en mayor o menor medida con la orientación política prevaleciente en el gobierno de turno, contrariamente a la supuesta tradición de servidor público. Lo mencionado no solo constituye un obstáculo para la consolidación de una práctica diplomática que tienda a la integración regional en nuestro país, sino que también afecta el nivel profesional que pueda desarrollarse en esta actividad (Lopes, 2020).

En segundo lugar, recomendamos mayor dinamismo en acuerdos internacionales y políticas comunes porque eso redundará en un mejor proceso de integración. Es notoria la velocidad con la cual la Unión Europea logra llegar a acuerdos en cortos plazos de tiempo y con una visión a largo plazo. Ello le brinda al funcionamiento de la Unión una mejor calidad institucional y el carácter de políticas comunes de largo plazo que son imprescindibles para su éxito. Colocando la atención en el MERCOSUR, éste es el ejemplo claro de la falta de dinamismo y consistencia en los acuerdos. Desde la década del 90 se han llevado a cabo acuerdos, cumbres y protocolos que no solo han dado lugar a un “ecosistema” institucional pobre, sino que en la actualidad no tienen un funcionamiento eficaz. Aún se discute la efectividad y la voluntad política de los distintos Estados miembros de mantenerse adheridos al MERCOSUR, como lo es el caso de Uruguay, cuyo presidente ha expresado dudas al respecto.

La respuesta a la necesidad de dinamismo no es más que la recomendación de una voluntad política común que se plasme en los distintos Estados como una política de Estado, que trasciende a los gobiernos de turno. Es decir, que los distintos gobiernos de los Estados miembros del MERCOSUR a través de sus “ciclos políticos” nunca claudiquen en el avance hacia una mayor integración territorial. La clave del dinamismo es la voluntad política de las partes. Las instituciones siempre son la manifestación de una voluntad conjunta que una vez iniciado su funcionamiento brinda mayor eficacia al trabajo conjunto.

Otra respuesta a esa necesidad puede ser el desarrollo de una política monetaria común, tal como sugieren Mora Mora et al. (2019). Es decir, crear una moneda en común puede ser clave para reactivar el dinamismo de las relaciones multilaterales y de las instituciones del MERCOSUR (pero para que ella sea posible, como indican estos autores, primero los países que lo integran deben aumentar la tasa de crecimiento del producto real y disminuir la volatilidad de los precios).

En tercer y último lugar, recomendamos un enriquecimiento de las instituciones del MERCOSUR. Hay una importante potencialidad frente a la corta perspectiva que hoy posee el “ecosistema” institucional del bloque. A diferencia de lo que sucede en la Unión Europea, el este bloque no tiene desarrollado un amplio abanico de instituciones que hagan frente a los principales desafíos que tiene por delante, como lo es la cooperación en materia ambiental, que están tocando las puertas de la región. Proponemos entonces crear un conjunto de nuevas instituciones.

Inicialmente, una agencia de cooperación policial regional que desempeñe las mismas tareas que la EUROPOL en la Unión Europea. Una vez que se haya institucionalizado y gane dinamismo en el bloque, surgirán nuevas instituciones que servirán de apoyo a una posible política de seguridad conjunta. Asimismo, no descartamos la posibilidad que el MERCOSUR se siga institucionalizando en materia económica, con lo cual la creación de un Banco Central del bloque sería vital para el establecimiento de una política monetaria conjunta que colaboraría con el fortalecimiento de una moneda regional. Y, por otro lado, entendemos que la creación de una Agencia Medioambiental podría ser efectiva para el desarrollo conjunto de una política medioambiental, que logre establecerse con mayor fuerza en el PARLASUR(7), pero siempre siguiendo una lógica de agencia consultiva que colabora en la etapa “previa”, como sucede en la Unión Europea.

(7) En este sentido, creemos que el MERCOSUR debe prestarle atención al cuidado del medio ambiente porque si bien hoy no está en primera posición de sus prioridades, corresponde que lo haga teniendo en cuenta las futuras restricciones que la Unión Europea pondrá a las exportaciones hacia su territorio.

En definitiva, y en base a lo desarrollado a lo largo de todo este trabajo, en dos regiones se han llevado a cabo dos procesos de integración territorial con enfoques y lógicas distintos. Por un lado, la Unión Europea lleva décadas de integración e institucionalización, por las cuales podemos decir que es un bloque que está en pleno funcionamiento, y este proceso abarcó distintas temáticas como las analizadas (medio ambiente, economía, labor parlamentaria y seguridad). Temáticas que ayudaron a sus Estados miembros a solucionar los desafíos de un mundo globalizado. Por otro lado, el MERCOSUR es un proceso de integración que nació con un enfoque económico y de desarrollo social, y que se desarrolla en sociedades sumamente diferentes en cuanto a niveles de desarrollo. A grandes rasgos, por sus logros y metas podríamos definirlo como una pretensión de ser una unión aduanera, tal como ha sido en sus inicios la Unión Europea. Por este motivo, más el estado prematuro de muchas de sus instituciones, nos es posible decir que el MERCOSUR no tiene un espíritu y un destino distinto al de la Unión Europea, sino que simplemente se encuentran en etapas de desarrollo distintas.

En este sentido, consideramos que las críticas que recibe el MERCOSUR son un tanto apresuradas –dado el ascenso y descenso de sus objetivos a cumplir se suele dudar de su viabilidad–. Dichas críticas, que acentúan sus debilidades y dificultades, no logran hacer una lectura amplia y abarcadora de las múltiples variables que forman parte del debate. Suelen hacer énfasis en las asimetrías que aún no han sido resueltas entre los países miembros, que resultan una barrera en el proceso que significa la integración “MERCOSUR”, pero, como sostiene Colacrai (2006), para poder avanzar en esta propuesta de integración, es preferible no quedar ligado a las interpretaciones “pesimistas” ni tampoco a una visión ingenua.

Schvarzer (2001) define al MERCOSUR actualmente como un proceso en plena evolución. Estudiarlo supone pues confrontarse con algo que está sucediendo y, como bien se sabe, en Ciencias Sociales ésa es una tarea siempre compleja y llena de escollos imprevistos. Por otra parte, los científicos sociales aún en el caso de estar provistos de los mejores instrumentos conceptuales y la mejor información disponible, no pueden ni deben sentirse pitonisos y pretender predecir el futuro. La multiplicidad de dimensiones y variables que inciden en un proceso social, si se lo aborda en toda su complejidad, obligan siempre a la modestia.

A modo de cierre, nos queda por decir que no es fructífero mirar al MERCOSUR como un proyecto fracasado. Al MERCOSUR hay que verlo como un desafío desde la perspectiva de integración regional que está en vías de desarrollo y que puede seguir el camino exitoso de la Unión Europea, en el sentido de alcanzar un nivel de desarrollo institucional que le permita convertirse en un Estado supranacional. Y para lograr este objetivo resaltamos la necesidad de una mejor diplomacia orientada al MERCOSUR, la necesidad de mayor voluntad política conjunta para convertir al MERCOSUR en una política de Estado y la necesidad de un enriquecimiento de instituciones que logre abarcar las distintas áreas donde este bloque posee desafíos. Es menester aclarar que el éxito del MERCOSUR depende no solo de una de las tres recomendaciones realizadas, sino del conjunto de ellas.

05. BIBLIOGRAFÍA

- Armelino, Martín y Cunial, Santiago (2021): "Instituciones políticas y análisis comparativo: una lectura del consenso ortodoxo en la ciencia política contemporánea" en *Ciencia Política*, vol. 16, N° 32, julio-diciembre, pp. 191-222, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- Bogado, Belén (2002): *El MERCOSUR en el nuevo contexto de la seguridad internacional*, RESDAL.
- Bouzas, Roberto., & da Motta Veiga, Pedro. (2008). *La experiencia europea en el tratamiento de las asimetrías estructurales y de política: implicaciones para el Mercosur*. Red Mercosur–Siglo XXI Editora Iberoamericana, Montevideo.
- Cogan Charles (2005). *Diplomatie à la française*, Paris, Éditions Jacob-Duvernet.
- Colacrai, Miryam. (2006). *Las relaciones bilaterales Argentina-Chile. El impacto del contexto democrático y el incremento de contactos subnacionales*. Estudios: Centro d Estudios Avanzados, (18), 57-72.
- Cujabante Villamil, Ximena et al. (2013): "MERCOSUR: un análisis desde los complejos de seguridad regional" en *Revista Científica General José María Córdova*, vol. 11, N° 11, enero-junio, pp. 99-120, Sello Editorial ESMIC, Bogotá.
- De Sierra, Gerónimo (compilador) (2001): *Los rostros del MERCOSUR: el difícil camino de lo comercial a lo societal*, CLACSO, Buenos Aires.
- European Commission, Directorate General for Communication (2020): *La Unión Europea: qué es y qué hace*, Publications Office.
- https://ec.europa.eu/info/departments/environment_es
- https://eur-lex.europa.eu/content/summaries/summary-20-expanded-content.html#arrow_2021
- <https://eur-lex.europa.eu/ES/legal-content/glossary/coreper.html>
- <https://eur-lex.europa.eu/ES/legal-content/summary/eu-scientific-committees-on-consumer-safety-sccs-on-health-environmental-and-emerging-risks-scheer.html>
- <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM:ev0019>
- https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/institutions-and-bodies-profiles/european-commission_es
- https://op.europa.eu/webpub/com/eu-what-it-is/es/#chapter2_37
- <https://www.consilium.europa.eu/es/council-eu/configurations/env/>
- <https://www.eea.europa.eu/es/about-us/countries-and-eionet/intro>
- <https://www.eionet.europa.eu/>
- <https://www.mercosur.int/quienes-somos/organigrama-mercotur/>
- <https://www.mercosur.int/quienes-somos/secretaria/>
- <https://www.mercosur.int/temas/focem/#::~:~:text=El%20Fondo%20para%20la%20Convergencia, reducir%20las%20asimetr%C3%ADas%20del%20bloqueo>
- https://www.miteco.gob.es/es/ceneam/recursos/quien-es-quien/Agencia_Europea_de_Medio_Ambiente.aspx
- Huntington, Samuel. (1993). *The clash of civilizations*.
- Sánchez, Fernando. J. (2015). *Europol: cooperación y coordinación policial en la Unión Europea*.
- Keohane, Joseph y Nye, Robert (1977): *Power and interdependence. World politics in transition*, Little, Brown and Company.
- Lacayo Ojeda, María Hortensia (2000): "La formación de la Unión Económica y Monetaria Europea y la teoría de las zonas monetarias óptimas" en *Contaduría y Administración*, N° 199, octubre-diciembre, pp. 5-17, Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad de México.
- Lopes, Dawisson (2020): "De-westernization, democratization, disconnection: the emergence of Brazil's post-diplomatic foreign policy" en *Global Affairs*, vol. 6, N° 2, pp. 167-184, EISA y Taylor & Francis.
- Mora Mora, José et al. (2019): *Reactivando el dinamismo del MERCOSUR. Un enfoque monetario*, documentos de trabajo FCEA N° 45, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Pontificia Universidad Javeriana, Cali.
- Protocolo N° 4 (sobre los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo).
- Protocolo N° 12 (sobre el Eurogrupo).
- Riquelme Rivera, Jorge (2011): "El MERCOSUR y la formación de una comunidad pluralista de seguridad en el Cono Sur" en *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, vol. 9, N° 14, pp. 21-51, Facultad de Economía, Gobierno y Comunicaciones, Universidad Central de Chile, Santiago de Chile.
- Schvarzer, Jorge. (2001). *El Mercosur: un bloque económico con objetivos a precisar*. Jerónimo Sierra (comp.), *Los rostros del Mercosur. El difícil camino de lo comercial a lo societal*, CLACSO, Buenos Aires, 21-43.
- *Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea*.

Equipo de investigación:

- Sofía Alejandra Costa
- Agustín Sánchez
- Walter Caamaño

Con el apoyo de:

- Gustavo Gavassa
- Martín Siracusa



**INSTITUTO DE ESTUDIOS
ESTRATÉGICOS EN SEGURIDAD**