

**PARLASUR Y POLÍTICA LOCAL.
ESTUDIO SOBRE LA POLÍTICA INTERNACIONAL
SUBNACIONAL A PARTIR DE LOS PARLAMENTARIOS
DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES***

*PARLASUR AND LOCAL POLITICS.
STUDY ON SUBNATIONAL INTERNATIONAL RELATIONS
BASED ON THE PARLIAMENTARIANS
OF THE PROVINCE OF BUENOS AIRES*

*Ricardo Sebastián Piana**
Federico Pablo Piana****

Resumen: En el presente artículo se pretende identificar la presencia o no de temas relevantes o vinculados con el "pueblo" de la provincia de Buenos Aires en el Parlasur, dado el carácter de representante de los pueblos que su Protocolo Constitutivo le otorga a los parlamentarios elegidos. Se estudia la campaña electoral argentina en 2015, año en el cual se realizaron por primera vez elecciones de los representantes argentinos al Parlasur. Se examina la labor parlamentaria y los debates en el recinto del parlamentario electo por la Provincia de Buenos Aires y de los parlamentarios argentinos con residencia y/o antecedentes en la Provincia elegidos por el distrito nacional. A diferencia de los temas nacionales que están presentes en los proyectos normativos presentados, no se detectan proyectos con asuntos o temas vinculados o que afecten a la Provincia de Buenos Aires, aunque sí las referencias son usuales en los debates. Se concluye en la necesidad de fortalecer la experiencia de elección directa de parlamentarios con eje en los asuntos locales como mecanismo real -y no meramente declamado- de relanzar el MERCOSUR.

* Trabajo recibido el 15 de febrero de 2019 y aprobado para su publicación el 3 de abril del mismo año.

** Abogado (Universidad Nacional de La Plata - UNLP). Doctor en Ciencia Política (Universidad del Salvador - USAL). Doctor en Ciencias Jurídicas (UNLP). Docente en Derecho Político en la UNLP y USAL. Email: rpiana@yahoo.es

*** Licenciado en Ciencia Política (Universidad del Salvador - USAL). Doctorando en relaciones internacionales (USAL). Docente de Derecho Político en la Facultad de Ciencias Jurídicas de la USAL. Email: federico_piana@yahoo.com.ar

Palabras-clave: Parlasur - Política internacional subnacional - Provincia de Buenos Aires.

Abstract: The present article intends to identify the presence or not of relevant or linked topics with the "people" of the province of Buenos Aires in Parlasur, given the character of representative of the peoples that its Constitutive Protocol grants to parliamentarians chosen. The Argentine electoral campaign of 2015 is studied (the year in which elections were held for the first time by Argentine representatives to Parlasur). The report examines the parliamentary work and the debates of the elected parliamentarians by the Province of Buenos Aires and of the Argentine parliamentarians with residence and / or background in the Province elected by the national district. Unlike the national issues that are present in the normative projects presented, no projects with issues or topics related to or affecting the Province of Buenos Aires are detected, although the references are usual in the debates. It concludes on the need to strengthen the experience of direct election of parliamentarians with axis in local affairs as a real mechanism -and not merely recited- to relaunch MERCOSUR.

Keywords: Parlasur - Subnational international policy - Province of Buenos Aires.

Sumario: Introducción. I. El Parlasur entre lo global y lo local. II. La elección argentina de 2015: las normas, los actores y los elegidos. III. Las propuestas y debates en el Parlasur 2015-2018. IV. Conclusiones. V. Bibliografía.

Introducción

Estamos frente a una "*verdadera mutación de la sociedad internacional*"¹, caracterizada por la globalización/mundialización y la interdependencia compleja de los problemas que determina una dialéctica de los asuntos global-local; local-global².

(1) TRUYOL, A. *La sociedad internacional*, Alianza, Madrid, 1993, p.26.

(2) Como sostienen Keohane y Nye, "*vivimos en una era de interdependencia. Esta vaga afirmación expresa pobremente un sobreentendido que, sin embargo, corresponde a un difundido sentimiento de que la propia naturaleza de la política mundial está cambiando*". KEOHANE, R. - NYE, J. *Poder e interdependencia*, GEL. Buenos Aires, 1988, p. 19. El Estado pierde el rasgo distintivo que pregonaban los tradicionalistas, entrando en competencia con otros actores. Así lo señalaba Beck: "*Lo global (lo grande) sólo puede ser comprendido en función de lo concreto, lo pequeño, lo local*". BECK, U. *¿Qué es la globalización?: falacias del globalismo, respuestas a la globalización*, Paidós, Buenos Aires, 2008, pp. 76-77.

La política internacional subnacional es un fenómeno relativamente novedoso (en lo teórico, pero no en las prácticas) y que se encuentra en constante transformación³; un proceso que ha comenzado a generar conceptos e interpretaciones divergentes. Según Calvento es "*la decisión política y la herramienta pública de los gobiernos locales que se ocupa de impulsar la inserción internacional, a través de una estrategia y objetivos tendientes a aprovechar, articuladamente, las oportunidades del contexto exterior con las necesidades del territorio*"⁴.

Algunos autores identifican a la política internacional subnacional como parte de las actividades paradiplomáticas⁵ o de una diplomacia centrífuga⁶, imagen que describe cómo el proceso de toma de decisiones se aleja de lo estatal⁷.

Los actores subnacionales han sido considerados por Fronzaglia⁸ como "*las unidades institucionales, o niveles del poder ejecutivo, que son componentes de un gobierno de un Estado Nacional: estados, regiones, provincias, municipios u otros poderes locales*"⁹.

Es en este contexto que las provincias, uno de los posibles actores internacionales subnacionales, buscan generar políticas públicas y capacidades estatales que les permitan potenciar sus acciones en el exterior¹⁰. En efecto, el gobierno local no sólo se ve afectado por lo global, sino que también, a través de sus políticas

(3) En efecto, mientras los actores tradicionales de las relaciones internacionales se encuentran encorsetados en complejas relaciones y condicionamientos políticos y económicos, los actores subnacionales han demostrado mayor flexibilidad e innovación. Así, lo local rompe con la lógica clásica de los Estados, generando múltiples conexiones. Véase TISERA, J. - MANASSERO, M. - PIANA, R. "La política internacional subnacional: desafíos para los municipios de la Provincia de Buenos Aires en el siglo XXI", *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*, N°39, 2018, pp. 58-79.

(4) CALVENTO, M. "La política internacional subnacional: una propuesta para el abordaje del accionar contemporáneo", *Desafíos*, 28, 2016, p. 309.

(5) SILVA SOURA, V. - MORÁN LEÓN, C. "Relaciones Subnacionales. El caso de Chile y Argentina", en MAIRA, L., *La Política Internacional Subnacional en América Latina*, Libros del Zorzal, Buenos Aires, 2010.

(6) TORRIJOS, V. "La diplomacia centrífuga. Preámbulo a una política exterior de la nación", *Desafíos* N°2, CEPI, Universidad de Rosario, Bogotá, 2000, pp.19-54.

(7) En este trabajo utilizaremos el término "subnacional", que es más difundido y empleado en las investigaciones que el de "subestatal", aunque reconocemos, como dice Zubelzú que "*tanto el 'actor subnacional' como el 'actor subestatal' derivan de un mismo concepto integral: el 'Estado-Nación' [por lo cual] su uso resulta equivalente e indistinto*". ZUBELZÚ, G. "El diseño institucional y los perfiles de gestión externa de las provincias argentinas", en IGLESIAS F. - IGLESIAS V. - ZUBELZÚ G. *Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema federal*, CARI-PNUD, Buenos Aires, 2008, p. 36.

(8) FRONZAGLIA, M. L. *Unidades subnacionais: um estudo de caso sobre a cidade de São Paulo - de 2001 a 2004*, Tesis de Maestría, UNICAMP, Campinas, 2005, p.44.

(9) Ciertamente que dentro de los actores subnacionales se encuentran también las personas no estatales, aun cuando la literatura priorice aún los actores subnacionales estatales.

(10) Ante las limitaciones estatales, se ha hecho cada vez más notoria la posibilidad de una relación entre el desarrollo local, como también las dinámicas propuestas desde el ámbito global.

públicas, prácticas y actores se puede constituir en un modelo a nivel global, recibiendo de ese intercambio beneficios económicos y de prestigio en la comunidad internacional¹¹.

La Provincia de Buenos Aires participa de diversos espacios más o menos formales, tales como el Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR, ferias y representaciones en festivales internacionales y ha suscripto Convenios, Cartas, Entendimientos y Protocolos con Estados nacionales y otros actores subnacionales¹² en el marco de la previsión constitucional del artículo 124 de la Constitución Nacional¹³.

En este trabajo se pretende verificar la presencia internacional de la Provincia de Buenos Aires en el Parlasur. La experiencia del MERCOSUR es una excelente oportunidad para estudiar esta interrelación entre lo global y lo local. Si bien el diseño institucional inicial del MERCOSUR de 1991 otorgó un énfasis excesivo a la liberalización comercial en desmedro de otras dimensiones más sociales, políticas y culturales que también formaban parte del proyecto originario¹⁴, una vuelta de tuerca se advierte con la firma Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR de 2005.

(11) Esta influencia e interdependencia de lo global en lo local y este auge de los gobiernos locales es lo que resume el neologismo "glocal". Esto debe ser considerado a partir de la dinámica que se impone entre la globalización, la interdependencia compleja y la mundialización. Según Piana y Tisera "*¿Dónde se observa la dialéctica existente entre lo global y lo local? La propuesta entiende a la política internacional subnacional como una política pública que permite a los gobiernos locales actuar como actores globales. En la actualidad esto se observa en múltiples actividades que desarrollan estos sujetos: acuerdos bilaterales, hermanamientos de ciudades, proyectos de cooperación técnica y financiera, realización de intercambios culturales, deportivos, turísticos y de buenas prácticas en la gestión pública, participación y organización de ferias y congresos internacionales, entre otras actividades*". PIANA, R.S. - TISERA, J.C. "Globalización, interdependencia compleja y mundialización: la dialéctica entre lo global y lo local", *Razón Crítica*, 3, 2017, pp. 168-169.

(12) En un trabajo de 2015 el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales ha sistematizado todos estos documentos (Véase <http://www.cari.org.ar/pdf/provincias-convenios-buenosaires.pdf>) Fecha de consulta: 18/12/2018.

(13) La posibilidad del relacionamiento internacional de las entidades provinciales en Argentina está enmarcada en dicho artículo, que señala que las Provincias pueden "*celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno Federal o el crédito público de la Nación; con conocimiento del Congreso Nacional*". Si bien es una competencia introducida por la reforma de 1994, los antecedentes de relacionamiento internacional de las provincias son de larga data.

(14) El proyecto originario previsto por Alfonsín y Sarney buscó crear condiciones para enfrentar juntos los problemas de la deuda, la vulnerabilidad de las economías a los factores internacionales y el estancamiento del crecimiento por la inflación cíclica, pero al momento de la suscripción de los acuerdos que dieron origen al MERCOSUR encontró, en los gobiernos de Argentina (Menem) y de Brasil (Collor de Mello), otras orientaciones ideológicas. Como consecuencia de esa nueva lógica liberal, la armonización legislativa, educativa, social y cultural vendría por añadidura junto con el crecimiento comercial.

El Protocolo Constitutivo del Parlasur previó que los parlamentarios fueran elegidos por los ciudadanos de los Estados Partes a través de sufragio directo, universal y secreto, otorgando una legitimación democrática inédita a este proceso de integración. Además, su Protocolo determinó que fuera un órgano de representación de sus pueblos, dando a este órgano una singular particularidad de vincular lo local con lo internacional.

Teniendo en cuenta que "[e]n un sistema uninominal, como el caso de distrito regional (provincial) es claro que este debe responder directamente a su electorado a pesar de que jurídicamente sea, como en el caso, representante de los pueblos (de todos los pueblos del MERCOSUR)"¹⁵, es posible preguntarse si el parlamentario elegido por el distrito de la Provincia de Buenos Aires y aquellos representantes con residencia y/o antecedentes en la Provincia han introducido temas locales en sus campañas, en los debates o en las decisiones adoptadas¹⁶.

Justamente, el proceso electoral directo que Argentina inició en 2015 permitirá comprobar, por un lado, si la legitimidad directa de los representantes ha dado un giro al funcionamiento de este cuerpo y por otro, si los intereses locales de los representados electores han estado presentes en los debates y proyectos del Parlasur.

Cercanos a la finalización de un ciclo de cuatro años y a un nuevo proceso electoral de los representantes de Argentina ante el Parlasur, guía este trabajo la necesidad de indagar cómo los actores locales de la provincia de Buenos Aires y los representantes bonaerenses en el Parlasur han utilizado ese espacio. Se pretende *profundizar* el campo de estudio de las relaciones internacionales subnacionales, *describir* la inserción internacional de la Provincia de Buenos Aires en un foro parlamentario poco estudiado, como el Parlasur y *examinar* las posibilidades del Parlasur como ámbito para la inserción internacional de este actor subnacional.

En la primera parte del artículo, se estudiarán los antecedentes del Parlasur; seguidamente, el proceso electoral directo de los parlamentarios de 2015. Finalmente, indagamos las propuestas presentadas y debates del parlamentario elegido por el distrito de la Provincia de Buenos Aires y de aquellos representantes con residencia y/o antecedentes en la Provincia. Nuestras reflexiones finales darán cuenta de la ausencia de referencias a los temas locales en los debates preelectorales

(15) GAJATE, R. - FERNÁNDEZ SACA, J. C. "Elección de parlamentarios para el MERCOSUR. Avances en la constitución del PARLASUR. La experiencia PARLACEN", *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*, N° 32, junio 2015, p. 77.

(16) Desde ya dejamos aclarado que no analizamos si el esquema de elección de candidatos previsto por nuestro país por la ley N° 27120 fue fiel al objetivo de representar a los "pueblos" como se prevé en el Protocolo Constitutivo. Sin embargo, y dado que es éste el marco del Protocolo para la representatividad de los parlamentarios, como se verá, el eje de nuestro trabajo será estudiar si los intereses, los temas o los problemas de los representantes elegidos por el Distrito de la Provincia de Buenos Aires o aquellos que provienen de ella, lo expresan o no.

y en las propuestas aun cuando en el debate parlamentario aparecen las experiencias y referencias a diversos aspectos locales.

I. El Parlasur entre lo global y lo local

Si bien el ideario de la integración regional se encuentra ligado a la emancipación de los pueblos latinoamericanos, es sólo en los últimos años que se advierte la multiplicación de acuerdos y negociaciones fundamentalmente asentados en la proximidad geográfica y predominantemente asociados con el establecimiento o la profundización de acuerdos de libre comercio entre países vecinos, lo que para algunos representa una reacción, una etapa o bien un complemento al proceso de globalización¹⁷.

A fines de la década de los ochenta un fenómeno único modifica el panorama de la política internacional en América Latina y el Caribe: comienza a gestarse el auge en los procesos de integración regional como una estrategia frente a los grandes desafíos planteados por la globalización y a las complejidades que afrontan las economías en desarrollo para reinsertarse en el nuevo espacio económico internacional.

Es en este contexto en el cual la República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay firman en 1991 el Tratado de Asunción para constituir el *Mercado Común del Sur* (MERCOSUR). Este bloque fue diseñado originalmente como una organización intergubernamental provista de pocos órganos, siendo los principales el Consejo del Mercado Común (CMC), órgano político decisivo; el Grupo Mercado Común (GMC), órgano ejecutivo y la Secretaría Administrativa¹⁸.

Esta estructura institucional es modificada por el Protocolo de Ouro Preto firmado en 1994, donde sus órganos quedan conformados por el Consejo del Mercado Común (CMC), el Grupo Mercado Común (GMC), la Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM), la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC)¹⁹ y el Foro Consultivo Económico y Social (FCES).

(17) Véase LAREDO I. - DI PIETRO S. "Globalización y regionalización", *Sextas Jornadas "Investigaciones en la Facultad" de Ciencias Económicas y Estadística*, UNR, 2001; SERBIN, A. "Globalización, integración regional y sociedad civil", en OLIVA, C. - SERBIN, A. (Comp.). *América Latina, el Caribe y Cuba en el contexto global*, Laboratorio Editorial FCL, San Pablo, 2002.

(18) Este proyecto de integración regional ha sido, en sus orígenes, un proceso intergubernamental con objetivos esencialmente económicos. Según Gerardo Caetano durante la creación del MERCOSUR, se propuso un arreglo intergubernamental de integración, sin espacios de supranacionalidad y sin precisión de reglas. CAETANO, G. (Comp.). *La reforma institucional del MERCOSUR. Del diagnóstico a las propuestas*, CeFIR, Montevideo, 2009.

(19) La CPC fue uno de los tres órganos de la estructura institucional del MERCOSUR desprovistos de capacidad decisoria junto con el Foro Consultivo Económico y Social (FCES) y la Secretaría del MERCOSUR.

La CPC funcionó como órgano representativo de los Parlamentos de los Estados Partes; la cantidad de parlamentarios era igual por Estado y sus integrantes designados por los Congresos nacionales conforme a sus procedimientos internos²⁰.

En diciembre de 2005 los presidentes de los Estados Miembros buscan dar un nuevo impulso y firman el Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR (Parlasur en adelante). Conforme a este Protocolo, el Parlasur nace como el órgano unicameral de representación de los *pueblos* del MERCOSUR, independiente y autónomo, que integra la estructura institucional del bloque²¹.

Dado que "*la institucionalización es la manifestación jurídica de la voluntad política de integrarse*"²², se desprende de los amplios propósitos del Parlasur nuevas perspectivas al proceso de integración. Entre esos propósitos se destaca la representación de los pueblos del MERCOSUR, respetando su pluralidad ideológica y política; la promoción y defensa permanente de la democracia, la libertad y la paz; y la promoción de la solidaridad y la cooperación regional e internacional, entre tantos otros.

A fin de darle una nueva fuerza, sus miembros deben ser electos por sufragio universal, directo y secreto de acuerdo a la legislación de los países miembros lo que dota a este órgano de una legitimación democrática y representativa que contrasta con la de los otros órganos del MERCOSUR, que todavía traducen la voluntad de los Estados expresada en sus presidentes²³.

La denominación "Parlamento", su función representativa de los pueblos, la previsión de sufragio universal y nuevas funciones legislativas y de control respecto de la CPC, evidencian posibilidades de una actuación innovadora. El Parlasur, en los considerandos de su creación plantea la "*(...) importancia de fortalecer el ámbito institucional de cooperación interparlamentaria, para avanzar en los objetivos previstos de armonización de las legislaciones nacionales*" y entre las visiones académicas locales se ha señalado que su conformación significaría un aporte a la calidad y al equilibrio institucional en el MERCOSUR²⁴.

(20) Sus funciones distaban de las funciones de un Parlamento propio. En efecto, por un lado, su función era la de gestionar y acelerar los procedimientos internos en los países miembros para la pronta entrada en vigor de las normas emanadas de los órganos con capacidad decisoria y, por otro lado, en colaborar en la armonización de las respectivas legislaciones nacionales.

(21) El Parlasur sustituyó a la CPC.

(22) BERNAL-MEZA, R. (2001) "Institucionalización del Mercosur", en BENECKE, D. - LOSCHKY, A. (Eds.). *Mercosur: Desafío Político*, CIEDLA/Fundación Konrad Adenauer, Buenos Aires, 2001.

(23) En verdad, la creación del Parlasur viene a concretar uno de los anhelos integraciones del Tratado de Asunción, el cual sostiene enfáticamente que "*se deben sentar las bases de una unión más estrecha entre sus pueblos con el fin de mejorar las condiciones de vida de sus habitantes*"; participación que se realiza a través de sus representantes.

(24) GAJATE, R. - FERNÁNDEZ SACA, J. C. "Elección de parlamentarios para el MERCOSUR. Avances en la constitución del PARLASUR. La experiencia PARLACEN", ob. cit.

Sin embargo, su carácter de Parlamento no debe llevar a confusión, pues no tiene competencia en la creación de normas²⁵: es un órgano fundamentalmente deliberativo que aprueba dictámenes, recomendaciones, declaraciones, elabora estudios y anteproyectos de normas nacionales orientados a la armonización de las legislaciones nacionales y eleva a los Estados proyectos e iniciativas²⁶. Más aún, teniendo en cuenta la falta de competencias considerables y la ausencia de toma de decisiones en el desarrollo regional, se ha considerado que el Parlasur es un órgano intrascendente en el bloque²⁷.

A pesar de haberse creado su estructura, funciones y el sistema de adopción de decisiones, el Protocolo Constitutivo no fijó la cantidad de parlamentarios por países, tema central sobre el cual no se había alcanzado consensos. Tal como informa la página web del organismo, recién "en el año 2009, se celebró el Acuerdo Político que estableció la proporcionalidad atenuada, la cual aumentó la participación de los Estados Partes (...). A partir de sus respectivas elecciones directas, el organismo tendrá la siguiente composición parlamentaria: Argentina 43; Brasil 75; Paraguay 18; Uruguay 18 y Venezuela 33"²⁸. Para alcanzar estos números finales de representantes, se previó un esquema

(25) Actualmente cuenta con un Reglamento Interno que en sus 173 artículos regula, entre otros, los derechos y obligaciones, las inmunidades, las licencias e inasistencias, incompatibilidades y las Comisiones, entre otras. En su artículo 90 describe los diferentes tipos de actos, a saber: *Dictámenes*: opiniones manifestadas por el Parlamento sobre Normas enviadas por el CMC antes de su aprobación legislativa en un o más Estados Partes. *Proyectos de Norma*: son propuestas normativas presentadas para consideración del CMC. *Anteproyectos de Norma*: son sugerencias que tienen como objetivo la armonización de las legislaciones de los Estados Partes, son dirigidas a los Parlamentos Nacionales para su eventual consideración. *Declaraciones*: afirmaciones del Parlasur sobre cualquier asunto de interés público. *Recomendaciones*: orientaciones generales dirigidas a los órganos decisivos del MERCOSUR. *Informes*: investigaciones sobre temas específicos, desarrollados por una o más comisiones permanentes o temporales, aprobados por el Plenario. *Disposiciones*: son normas generales, de carácter administrativo, que disponen sobre la organización interna del Parlasur.

(26) Son varios los autores que señalan las pocas competencias que se le han otorgado a la CPC y al Parlasur. Puede ampliarse en VÁZQUEZ, M. *La Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur. Reflexiones sobre su Trayectoria Político-Institucional*, Trabajo presentado para Latin American Studies Association, Washington, D.C., 2001; DRUMMOND, M.C. "Representación Ciudadana en el Parlamento del Mercosur: la construcción del acuerdo político", *Puente Europa*, año VII, número especial, 2009; CAETANO, G. (Comp.). *La reforma institucional del MERCOSUR. Del diagnóstico a las propuestas*, CeFIR, Montevideo, 2009; ÁLVAREZ MACÍAS, M. V. "Origen y evolución de los parlamentos en los procesos de integración regional. Los casos del Parlamento Europeo y el Parlamento del Mercosur", *Revista Colombia Internacional*, N° 74, 2011; RAMOS, H. "Partidos Políticos argentinos y Mercosur. Tratados fundacionales y Comisión Parlamentaria Conjunta (1991-2006)", *POSTData*, 17, N° 2, 2012, pp. 163-197. De todas formas, como señala Vanossi, "No es poca cosa que entre sus atribuciones pueda proceder a convocar a los funcionarios de los Estados partes (inciso 5°)". VANOSSO, J. R. "Integración, Mercosur y "Parlasur": Datos de su realidad", *La Ley* 2015-F-567.

(27) ÁLVAREZ MACÍAS, M. V. "Origen y evolución de los parlamentos en los procesos de integración regional. Los casos del Parlamento Europeo y el Parlamento del Mercosur", *Revista Colombia Internacional*, N° 74, 2011.

(28) (<https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/v/149/1/parlasur/historia.html>) Fecha de consulta: 05/12/18. Es una representación atenuada porque Brasil pese a contar con casi el 70% de la población del bloque, incluyendo a Venezuela, sólo tendrá, a partir de la elección directa, el 40,3% del total. Cabe aclarar que, si bien Venezuela se encuentra suspendido del bloque desde fines de 2016, los

progresivo que llegará a 2020²⁹ cuando todos deben ser elegidos directamente y sólo si lo hacen³⁰.

Dado que la elección de los parlamentarios se realiza según la legislación de cada Estado, la "*cual procurará asegurar una adecuada representación por género, etnias y regiones según las realidades de cada país*" (art. 6° MERCOSUR/CMC/DEC. N° 23/05), ello depende de la voluntad y de los acuerdos políticos internos de cada uno de los Estados.

II. La elección argentina de 2015: las normas, los actores y los elegidos

A la fecha, sólo Paraguay (desde 2008) y Argentina (desde 2015) han celebrado elecciones directas para cubrir los representantes del Parlasur.

En el caso argentino, el 29 de diciembre de 2014 se sancionó la ley registrada bajo el número N° 27120 que introduce modificaciones al Código Electoral Nacional (ley N°19945) e incorpora el Capítulo IV "De los parlamentarios del Mercosur".

El sistema de votación de parlamentarios del Parlasur fue novedoso para nuestro sistema electoral pues adopta un sistema mixto por el cual los electores de cada provincia argentina y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires³¹ votan a un único representante por ese territorio o "distrito regional" (circunscripción uninominal) y a su vez, votan a los restantes 19 representantes en una única lista donde el territorio nacional constituye un distrito único (circunscripción plurinominal)³².

Si bien, a primera vista el sistema parece reproducir el modelo de distribución de cargos en el Congreso de la Nación, en verdad, según sea de dónde provengan los candidatos de la lista plurinominal puede otorgarse sobre o subrepresentación a cada uno de los "pueblos" de las provincias. Además, no sólo fue novedoso por

representantes de la Asamblea Nacional siguieron participando del Parlasur, aunque cada vez con mayor dificultad.

(29) Plazo modificado según DC-11-2014-CMC.

(30) Por el sólo hecho de haber procedido a su elección directa, hoy Argentina tiene hoy más representantes que Brasil.

(31) La ley designa este primer esquema uninominal como distrito regional aun cuando en verdad las circunscripciones son las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. El sistema de las PASO es aplicable a la elección de parlamentarios.

(32) En el primer caso, es un sistema a simple mayoría de sufragios; para el caso del distrito electoral nacional, por cociente con sistema D'Hondt, con un umbral del 3% del padrón electoral nacional. Sobre esta lista se aplica el art. 60 bis (modif. por ley N° 27412) del Código Electoral que fija la paridad de la cuota de género. Pero como recuerdan Gajate y Fernández Saca no hay previsión alguna respecto a la adecuada representación de etnias que fija el art. 6 inc. 2 del Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR. GAJATE, R. - FERNÁNDEZ SACA, J. C. "Elección de parlamentarios para el MERCOSUR. Avances en la constitución del PARLASUR. La experiencia PARLACEN", ob. cit.

el doble voto para un mismo tipo de cargo (parlamentario), sino porque también a excepción del cargo de presidente y vice de la Nación, no existía en nuestro sistema electoral, otro distrito electoral nacional.

Como ha señalado Gajate y Fernández Saca³³, "(e)s centro del debate no sólo el sistema mixto escogido, sino también el sistema de inmunidades definido para los parlamentarios del MERCOSUR que excede a lo previsto en el acuerdo constitutivo del PARLASUR"³⁴. En efecto, la redacción dada al art. 16 de la ley N° 27120 generó suspicacias por equiparar los derechos de los parlamentarios del MERCOSUR a los derechos e inmunidades que el derecho interno otorga a diputados nacionales³⁵.

Jorge Vanossi entendió que no había contradicción en ello pues no habiendo en nuestro derecho sino fueros reales y, en el caso, ceñidos a la función que representan y dada la aplicación en el derecho interno de la ley N° 25320 que no otorga inmunidad de proceso a los representantes, la única inmunidad aplicable es la de opinión (ya prevista en el Protocolo)³⁶.

Sin embargo, una mayoría de autores entendieron que la norma estaba creando una inmunidad o privilegio constitucional, de interpretación y alcance restrictivo sólo para diputados y senadores³⁷. En efecto, se dijo que la ley N° 27120, asimilando los parlamentarios a los privilegios e inmunidades de los diputados nacionales no sólo estaba dándole la inmunidad de opinión (art. 68 de la Constitución Nacional) ya prevista en el Protocolo Constitutivo sino también la de arresto (art. 69 de la Constitución Nacional), no prevista en el Protocolo. De ahí que se consideró inconstitucional el art. 16 de la ley N° 27120³⁸.

(33) GAJATE, R. - FERNÁNDEZ SACA, J. C. "Elección de parlamentarios para el MERCOSUR. Avances en la constitución del PARLASUR. La experiencia PARLACEN", ob. cit., p.77.

(34) Según el art. 12 del Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR "2. Los Parlamentarios no podrán ser juzgados, civil o penalmente, en el territorio de los Estados Partes del MERCOSUR, en ningún momento, ni durante ni después de su mandato, por las opiniones y votos emitidos en el ejercicio de sus funciones". Además, el Protocolo previó en el Acuerdo de Sede, que el MERCOSUR firmaría con la República Oriental del Uruguay, sede del Parlasur, "las normas relativas a los privilegios, las inmunidades y las exenciones del Parlamento, de los parlamentarios y demás funcionarios, de acuerdo a las normas del derecho internacional vigentes" (arts. 12.1 y 21). Por su parte, el 16 del Reglamento Interno del Parlasur replica la cláusula del 12.2.

(35) El texto del referido artículo expresamente reza: "Artículo 16. – En todo lo que no estuviese previsto por el Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur o no se regulara específicamente por los organismos competentes, los parlamentarios del Mercosur en representación de la ciudadanía argentina, serán asimilados en el derecho interno a los diputados nacionales. Serán aplicables a su respecto, siempre que no hubiere disposición específica, las disposiciones que regulan la condición de aquéllos en cuanto a inmunidades parlamentarias, regímenes remuneratorios, laborales, previsionales y protocolares".

(36) VANOSSI, J. R. "Integración, Mercosur y 'Parlasur': Datos de su realidad", *La Ley* 2015-F-567.

(37) Según la interpretación judicial desde el caso "Marbury vs. Madison" de 1803, en EE.UU. los privilegios e inmunidades no pueden ser creados o ampliados por ley del Congreso. En Argentina esa doctrina se toma en 1887 en "Sojo, Eduardo c/ Cámara de Diputados de la Nación", Corte Suprema de Justicia de la Nación, 22/09/1887.

(38) MANILI, P. L. "La elección de parlamentarios del Mercosur y sus inmunidades", *La Ley*

Ya antes del fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación que más adelante desarrollaremos, la Cámara Nacional Electoral se había expedido en el caso "Milman"³⁹ en 2015 ante una acción declarativa de inconstitucionalidad presentada por el presidente del G.E.N.⁴⁰, la que sentenció no extensibles "los privilegios e inmunidades que la Constitución concede a los miembros del Congreso (cf. artículos 68 y 69 de la Constitución Nacional)"⁴¹.

Corresponde ahora describir cómo los partidos políticos fueron construyendo sus campañas para dar cuenta de esta nueva elección. En su plataforma del año 2015, el Frente Para la Victoria (FPV) "*concibe a América Latina y a sus organismos regionales como el ámbito natural de actuación de la Argentina, pues la apuesta por la integración y el desarrollo regional es a la vez un incentivo para la prosperidad nacional y un reaseguro de su autonomía y soberanía respecto de potencias extranjeras*"⁴². Por el lado de Cambiemos, su postura es normalizar los vínculos con los países vecinos con el fin de revisar la situación del Mercosur para así potenciar el desarrollo de la región. Asimismo, señala que "*en la última década, Argentina ha caído en los rankings internacionales y tiene una participación decreciente en los flujos de comercio e inversión (...). Para ello Argentina debe comenzar por resolver temas internos, incluyendo las trabas a movimientos financieros y comerciales que le han valido sentencias desfavorables en la*

2015-C-787; ORGAZ, J. "Las inmunidades de los parlamentarios del Mercosur: Mucho ruido (político) y pocas nueces (jurisprudenciales)", *La Ley* 2016-B-612; PEROTTI, A. D. "Sobre algunos aspectos de la elección directa de parlamentarios argentinos al Parlamento del MERCOSUR: Fecha de asunción, inmunidades y Poder Judicial", 2015 (disponible en <http://www.abogados.com.ar/archivos/2018-06-11-095347-20150529-ley27120-elecc-parlioms-arg2-1.pdf> fecha de consulta: 19/02/19).

(39) "Millman, Gerardo Fabián c/ E.N. - P.E.N. s/ proceso de conocimiento - respecto del artículo 16 de la ley 27120", Cámara Nacional Electoral (C.N.E.), 15/10/15.

(40) Para ver una crítica al fallo por haber resuelto a pesar de reconocer la C.N.E. la inexistencia de "caso", véase BOICO, Roberto J. "Inmunidad de arresto de los parlamentarios del Parlasur", en *La Ley* 2016-B-279; ORGAZ, J. "Las inmunidades de los parlamentarios del Mercosur: mucho ruido (político) y pocas nueces (jurisprudenciales)", ob.cit. Boico señala otros argumentos que critican los fundamentos del fallo y también entiende que son inmunidades que provienen del Derecho internacional y no de la Ley N° 27120, la que sólo lo que hace es internalizarlas.

(41) V. <https://www.cij.gov.ar/nota-18480-La-C-mara-Electoral-rechaz-las-inmunidades-de-los-parlamentarios-del-Mercosur.html> (Fecha de consulta: 10/1/2019).

(42) Tomado de <https://goo.gl/6Pae94> (Fecha de consulta: 12/01/19). En el Frente para la Victoria, ya en la plataforma del año 2011 se adoptó un enfoque de multilateralismo en materia de relaciones internacionales, priorizando la inserción en el mundo a partir de la integración latinoamericana, manifestando de esta manera incrementar "*el proceso de construcción regional, con el objetivo de fortalecer la autonomía y soberanía nacional y de reposicionar a las naciones sudamericanas en el escenario global*". Tomado de <https://goo.gl/pwULM4>. (Fecha de consulta: 05/01/19). Siguiendo la misma línea de pensamiento, el FPV en su plataforma electoral del año 2013, construye su retórica en relación a la defensa de los intereses de los pueblos en base a los principios que el Parlamento del MERCOSUR pretende defender al señalar que: "*apostamos por consolidar un mundo más democrático y pacífico, que respete los intereses de las naciones emergentes y que contribuya al progreso económico y social de todos los pueblos*". Tomado de <https://www.pjn.gov.ar/cne/secelec/document/plataformas/1966-5-fpv.pdf> (Fecha de consulta: 22/10/18).

OMC⁴³. Por último, la coalición Unidos por Una Nueva Argentina (UNA), entonces liderada por Sergio Massa y José Manuel de la Sota, en su plataforma del 2015 señala con respecto a la política externa que "*todas las políticas tienen que estar vinculadas entre sí. No existe una política interna separada de la política exterior. Es importante que Argentina vuelva a tener buenas relaciones con todo el mundo. No se puede pensar el futuro sin una relación de cooperación estratégica entre el Mercosur y los Estados Unidos y es fundamental para la Argentina establecer alianzas que nos permitan reinsertarnos en el mundo*"⁴⁴, y sostiene la necesidad de reconstruir, fortalecer y relanzar el MERCOSUR. Ninguna de las tres plataformas de los principales partidos políticos del país hizo referencia alguna a la futura elección de los parlamentarios del Parlasur, un cargo nuevo para los electores y que hubiera requerido mayor presencia en el debate.

Las listas de los tres principales partidos en el distrito nacional quedaron conformadas con diversas estrategias en cuanto a la distribución territorial y poblacional: 11 de los 19 candidatos (casi el 60%) del FPV provenían o tenían su principal actividad en la Provincia de Buenos Aires y/o la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (46% de la población); en el caso de Cambiemos, destaca el mayor lugar que ocuparon los dirigentes provenientes de la Provincia de Córdoba (4)⁴⁵, con casi la misma cantidad de lugares que los de la Provincia de Buenos Aires (5)⁴⁶; en el caso de UNA casi todos ellos (15 de 19) pertenecen a la Ciudad y Provincia y es el que menos dispersión geográfica ofrecía.

Candidatos Parlasur Distrito Nacional: de dónde provienen

Distrito Nacional			
Frente para la Victoria			
<i>Candidato/a</i>	<i>Distrito de origen</i>	<i>Candidato/a</i>	<i>Distrito de origen</i>
Taiana, Jorge Enrique	CABA	Merchan, Paula Cecilia	Córdoba
Teresa Parodi	Corrientes	Calcagno y Maillmann, Eric	Buenos Aires
Rossi, Agustín Oscar	Santa Fe	Harispe, Gastón	Buenos Aires
Filmus, Daniel Fernando	CABA	Femenia, Marina Mercedes	Mendoza
Milagro Sala	Jujuy	Basterio, Sergio	Buenos Aires

(43) V. <https://www.pjn.gov.ar/cne/secelec/document/plataformas/2204-22-Plataforma%20Cambiemos.pdf> (Fecha de consulta: 05/01/19).

(44) V. <https://es.slideshare.net/infodine/plataforma-electoral-una> (Fecha de consulta: 05/01/19).

(45) Recuérdese que esta provincia es el distrito donde más diferencia a favor obtuvo M. Macri en su balotaje.

(46) No resulta extraña, en cambio, la presencia de 5 dirigentes de la ciudad de Buenos Aires, sede del gobierno del PRO, principal partido de la coalición Cambiemos.

Valdes, Eduardo Felix	CABA	Brienza, Hernán	CABA
Santa María, Victor	CABA	Corregido, Helena	Chaco
Perie, Julia Argentina	Misiones	Vilas, Pablo	CABA
Laborde, Oscar Alberto	Buenos Aires	Echegaray, Patricio	San Juan
Esteban, Edgardo Joaquín	Buenos Aires		
Cambiamos			
<i>Candidato/a</i>	<i>Distrito de origen</i>	<i>Candidato/a</i>	<i>Distrito de origen</i>
Mariana Zuvic	Santa Cruz	Ernesto Marcelo Elías	Buenos Aires
Fabián Jorge Rodríguez Simón	CABA	Patricia de Ferrari Rueda	Córdoba
Lilia Puig de Stubrin	Santa Fe	Rafael Manuel Pascual	CABA
Walter Norberto Nostrak	Córdoba	José Gustavo Perego	Neuquén
Osvaldo José Mércuri	Buenos Aires	Norma Eva Allegroni	CABA
María Luisa Storani	Buenos Aires	Santiago Alberdi	CABA
Daniel Oscar Ramundo	CABA	Renato Matías Lobo	Buenos Aires
Armando Daniel Abruza	Buenos Aires	Paula Adriana Inés Atlante	Jujuy
Amelia Beatriz M. Rappazzo	Córdoba	Joaquín R. Aníbal Medina	La Rioja
Carlos Armando Becerra	Córdoba		
Unidos por una Nueva Alternativa			
<i>Candidato/a</i>	<i>Distrito de origen</i>	<i>Candidato/a</i>	<i>Distrito de origen</i>
Jorge R. Agustín Vanossi	CABA	Walter Domingo Martello	Buenos Aires
Sandra Mónica López	Buenos Aires	Luis Emilio Acuña	Buenos Aires
Alberto Emilio Asseff	Buenos Aires	Natalia Cerutti	Río Negro
Hernán Pedro Olivero	Córdoba	Mauricio Amadeo Fischetti Margulis	CABA
Claudia Fernanda Gil Lozano	CABA	Guillermo Esteban Benavente	Buenos Aires
Oscar Ariel Martínez	Santa Fe	Alicia Esther Valin	Buenos Aires
María Sofia Budeguer	Tucumán	Martín Eduardo Palma Bastidas	Buenos Aires

Carlos Alberto Zaffore	CABA	Vanina Soledad Carbonel	Buenos Aires
Tomás Hutchinson	Buenos Aires	Daniela del Rosario Lazichi	Buenos Aires
Irma Susana Sánchez	Buenos Aires		

Fuente: Elaboración propia.

Por el Distrito Regional Provincia de Buenos Aires, se presentaron Gabriel Mariotto por el FPV, Esteban Bullrich por Cambiemos y José Ignacio de Mendiguren por UNA.

En cuanto a las campañas de los candidatos, tampoco fue central la temática del Parlasur en el debate político. En efecto, en los dos debates presidenciales realizados el 4 de octubre y el 15 de noviembre de 2015, ninguno de los oradores mencionó en algún momento sus propuestas sobre política exterior ni se nombró al MERCOSUR.

Por su parte, los entonces candidatos Gabriel Mariotto y Jorge Taiana dictaron una conferencia en la Universidad Nacional de Lanús aunque la temática fue sobre el organismo regional, los temas del debate se corrieron a la elección presidencial⁴⁷. Asimismo, no se ha podido identificar ningún acto central con eje de los candidatos del Parlasur por las listas de Cambiemos y UNA.

Tal como recuerda Carranza⁴⁸, los resultados de las elecciones de octubre de 2015 finalizaron con similares porcentajes a las elecciones presidenciales en primera vuelta⁴⁹.

Resultado de Parlamentarios Distrito Nacional

Partido Político	Votos	Bancas
<i>Frente para la Victoria</i>	8.922.609	8
<i>Cambiemos</i>	8.105.307	7
<i>UNA</i>	4.723.218	4

Fuente: elaboración propia a partir de <https://www.argentina.gob.ar/interior/dine/resultadosy estadisticas/2015> Fecha de consulta: 1/12/18

(47) V. <http://www.unla.edu.ar/index.php/noticias/199-novedades-destacadas/3178-taiana-abal-medina-y-mariotto-disertaron-sobre-el-parlasur> (Fecha de consulta: 01/11/18).

(48) CARRANZA, G. "Íter constitutivo y desafíos del parlamento del Mercosur. Especial alusión al caso argentino", *Cuestiones Constitucionales*, Vol.36, 2017, pp. 51-77.

(49) El FPV obtuvo el 37,33% mientras que el PRO el 34,38% y UNA el 20,75%, conf. www.argentina.gob.ar. Por lo tanto, los 19 candidatos que quedaron elegidos originalmente para representar a Argentina a nivel nacional son: de la *Alianza Frente para la Victoria* Jorge Taiana, Teresa

Por el distrito regional, y dado el carácter uninominal, los resultados fueron altamente favorables al FPV:

- 17 parlamentarios por el Frente para la Victoria⁵⁰;
- 5 parlamentarios por Cambiemos;
- 1 parlamentario por el Partido Justicialista; y
- 1 parlamentario por la Alianza Compromiso Federal.

Contabilizando ambos distritos, el nacional y el regional, la Provincia de Buenos Aires, alcanzó sólo cuatro diputados al Parlasur ⁵¹.

La asunción de los representantes argentinos al Parlasur fue realizado formalmente en Montevideo el 14 de diciembre de 2015 durante la XXXV Sesión Plenaria del órgano regional⁵². Jorge Taiana, quien fuera electo como uno de los cuatro vicepresidentes de la mesa directiva del organismo durante la jornada, señaló que *"hay que ver la designación directa de los Parlamentarios por parte de Argentina como una decisión política de fortalecer la integración..."*⁵³. Además el ex Canciller argentino enfatizó que *"tenemos un doble papel: el de acercar la integración a nuestros pueblos, a nuestras ciudades, a nuestras provincias para comprometernos con ella, relacionándonos con las otras realidades, con los otros Estados miembros del bloque para ayudar a tener una mejor comprensión, mejorar el diálogo, superar los obstáculos y remover desconfianzas"* ⁵⁴.

Sellarés, Agustín Rossi, Daniel Filmus, Milagro Sala Leiton, Eduardo Valdés, Víctor Santa María, y Julia Perié. Por el lado de la *Alianza Cambiemos*, Mariana Zuvic, Fabián Rodríguez Simón, Lilia Puig, Walter Nostrala, Osvaldo Mercuri, María Luisa Storani y Daniel Ramundo. Por último, por el lado de la *Alianza UNA* Jorge Vanossi, Alberto Asseff, Herman Olivero y Claudia Gil Lozano.

(50) En relación al candidato por la Provincia de Buenos Aires, al ser una sola banca por provincia, quedó electo Gabriel Mariotto por el FPV.

(51) A ellos, se ha sumado más tarde otro parlamentario, Oscar Laborde, que entró como consecuencia del desplazamiento de Milagro Sala. También se aclara que, si bien fue electa Sandra Mónica López por UNA por el distrito nacional, de origen bonaerense, renunció a su banca tras decidir posicionarse del lado de Daniel Scioli, del FPV.

(52) V. <http://www.telam.com.ar/notas/201512/130036-representantes-argentinos-parlasur-asuncion.php> (Fecha de consulta: 13/12/18).

(53) V. <https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/v/10804/1/parlasur/xxxv-sesion-ordinaria-del-parlamento-del-mercosur.html> (Fecha de consulta: 16/02/19).

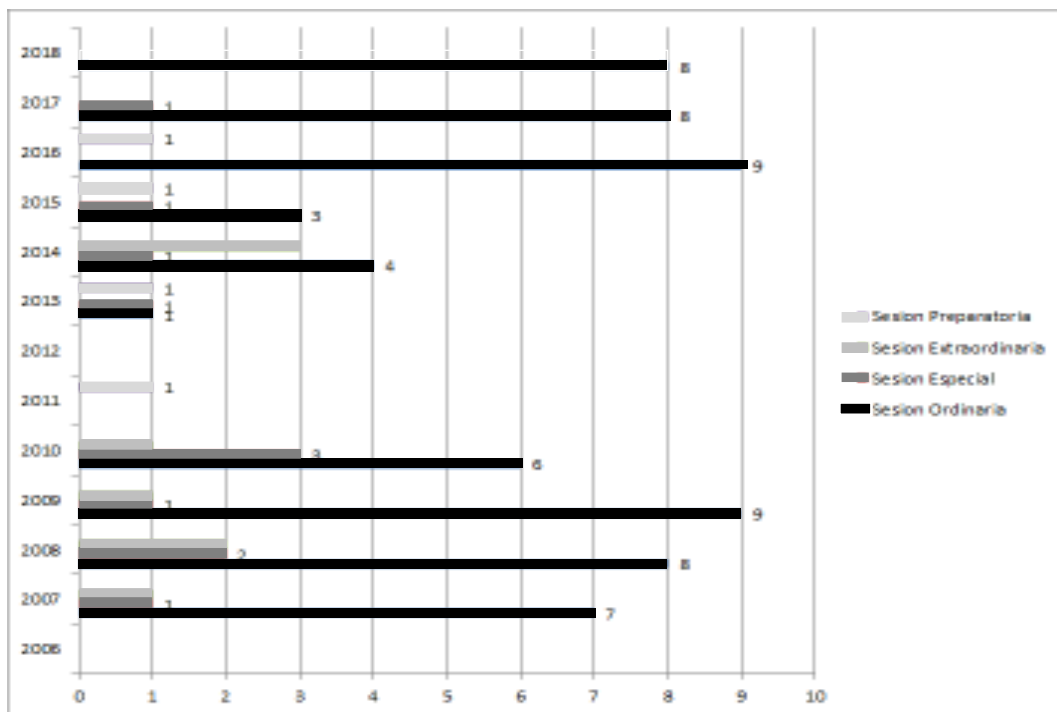
(54) V. <https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/v/10804/1/parlasur/xxxv-sesion-ordinaria-del-parlamento-del-mercosur.html> (Fecha de consulta: 16/02/19). Con la asunción del nuevo gobierno nacional, se decidió no abonar dieta a los parlamentarios por resultar una decisión del propio Parlamento con sus propios fondos. El gobierno argentino sólo aporta viáticos y un pasaje por mes a Montevideo (Decisión Administrativa N° 152/16 Jefatura de Gabinete). Este hecho generó planteos judiciales que fueron rechazados: "K., A. H. s/ amparo", Juzgado Nacional de 1a Instancia en lo Criminal y Correccional Federal Nro. 1, del 19 de mayo de 2016; y "Asseff Alberto Emilio c/ Estado Nacional | amparo ley 16986" en Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala IV, del 13 de sep. de 2018. Sobre el tema puede profundizarse en el reciente trabajo de Alejandro Perotti (PEROTTI, A. D. "Sobre algunas cuestiones vinculadas a la opinión consultiva del parlamento del MERCOSUR en materia del pago de las dietas de los parlamentarios electos", en *Revista de la Facultad*, Vol. IX, N° 2, nueva serie II, UNC, 2018, pp. 117-165).

III. Las propuestas y debates en el Parlasur 2015-2018

Como ha sido señalado por Vanossi⁵⁵, "(e)l Parlasur celebra sesiones a pesar de la dificultad para formar el quórum a causa de que gran parte de sus componentes deben con frecuencia cumplir una doble función por ser al mismo tiempo parlamentarios nacionales y del Parlasur; situación que será finalmente superada cuando la totalidad de los Diputados sean elegidos en votación directa (de "primer grado") por las respectivas ciudadanías de los países del Mercosur, lo que dará por superado lo que algunos observadores han denominado "un déficit democrático".

Aun cuando todo órgano lleva un necesario proceso de adaptación, se advierte todavía una tensión entre las competencias formales, su funcionamiento y los fundamentos de su creación. En efecto, si bien sus principios son importantes para el desarrollo institucional del Mercosur, el Parlasur tiene desde su puesta en funcionamiento una escasa producción normativa⁵⁶ y una escasa actividad. En efecto, sólo se han realizado desde sus comienzos hasta la actualidad un total de 86 sesiones.

Cantidad y tipo de sesiones del Parlasur por años



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la página oficial del Parlamento del Mercosur

(55) VANOSS, J. R. "Integración, Mercosur y "Parlasur": datos de su realidad", *La Ley* 2015-F-567.

(56) GAJATE, R. "Los Parlamentos de la CAN y MERCOSUR: ¿Garantía de gobernabilidad para los bloques?", en MELLADO, N. (Ed.) *Gobernabilidad e Instituciones en la Integración Regional*, Ed. Lerner, Córdoba, 2010; ÁLVAREZ MACÍAS, M. V. "Origen y evolución de los parlamentos en los

Sin embargo, y tal como se advierte del gráfico, luego de una evidente disminución en las sesiones desde 2009 hasta llegar a ninguna en 2012, las elecciones directas de Paraguay y Argentina revitalizaron la agenda y reuniones del Parlasur. El mayor crecimiento se identifica en el trabajo de las Comisiones.

Comisiones	2006-2013	2014	2015	2016	2017	2018
<i>Asuntos Económicos, Financieros, Fiscales y Monetarios</i>					3 Ordinarias	5 Ordinarias
<i>Asuntos Internos, Seguridad y Defensa</i>						
<i>Asuntos Internacionales, Interregionales y Planeamiento Estratégico</i>						1 Ordinaria
<i>Asuntos Jurídicos e Institucionales</i>					6 Ordinarias	2 Ordinarias
<i>Ciudadanía y Derechos Humanos</i>					2 Ordinarias	7 Ordinarias 1 Audiencia Pública
<i>Desarrollo Regional Sustentable, Ordenamiento Territorial, Vivienda, Salud, Medio Ambiente y Turismo</i>		2 Ordinarias		8 Ordinarias 1 Especial	6 Ordinarias	1 Ordinaria
<i>Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología y Deporte</i>					2 Ordinarias 1Extraordinaria	4 Ordinarias
<i>Infraestructura Transportes, Recursos Energéticos, Agricultura, Pecuaria y Pesca</i>					8 Ordinarias	4 Ordinarias 1Audiencia Pública
<i>Observatorio de la Democracia</i>						
<i>Presupuesto y Asuntos internos</i>						2 Ordinarias

<i>Trabajo, Políticas de Empleo, Seguridad Social y Economía Social</i>			1 Ordinaria	8 Ordinarias	3 Ordinarias 1 Conjunta	4 Ordinarias
---	--	--	-------------	--------------	----------------------------	--------------

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la página oficial del Parlamento del MERCOSUR

En relación a las propuestas normativas presentadas por el parlamentario elegido por el distrito de la Provincia de Buenos Aires y por aquellos representantes con residencia y/o antecedentes en la Provincia, no se detecta particularidad alguna respecto del resto de las delegaciones de nuestro país ni de los otros países miembros: el carácter deliberativo es el preponderante en las propuestas presentadas por los parlamentarios.

Por lo que corresponde a las cantidades de proyectos o iniciativas presentadas por éstos, el parlamentario Asseff es quien presenta la mayor cantidad⁵⁷. Otro rasgo para resaltar es que las presentaciones, cuando son hechas por más de un parlamentario, generalmente las realizan junto con connacionales y habitualmente son del mismo partido por el que fueron seleccionado⁵⁸.

En contra de la orientación teórica inicial respecto a la política internacional subnacional, no se advierte que los temas de la Provincia sean parte de los proyectos normativos. Sí se cuelean en ellos los asuntos nacionales, como por ejemplo se planteó entre los grupos políticos la desaparición de Santiago Maldonado, "*desaparecido en el marco de una operación de la gendarmería*"⁵⁹ promovido por parte de FPV, o la expulsión de José López y declaraciones en contra del gobierno de Venezuela⁶⁰, propiciada por los parlamentarios de Cambiemos.

procesos de integración regional. Los casos del Parlamento Europeo y el Parlamento del Mercosur", *Revista Colombia Internacional*, N° 74, 2011.

(57) Hemos contabilizado dentro de los Asuntos Entrados desde la Sesión Ordinaria XXXVI (2016) a la LX (2018), sólo proyectos presentados por los parlamentarios, no incluyendo las notas, las adhesiones a proyectos de otros parlamentarios ni los proyectos, trabajos o informes derivados de sus trabajos de comisión. En cuanto a las cantidades, Asseff presentó 20, Storani 13, Mércuri 11, y Mariotto y Laborde 7 cada uno. Las cifras no son importantes si se tiene en cuenta que, para todo el período, el total de propuestas de declaraciones, de recomendaciones y de disposiciones ascendieron a 608.

(58) En los casos en que se advierte presentaciones conjuntas por parlamentarios de distintos partidos, éstas suelen ser de proyectos sin trasfondo político partidario, tal como las declaraciones de interés a la realización de congresos de tipo científico.

(59) V. <https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/file/14170/1/mep-355-2017.pdf> (Fecha de consulta: 10/2/19).

(60) Como señala el Art. 33 en su Capítulo 3 del Reglamento Interno del Parlasur, "*los Parlamentarios y Parlamentarias podrán constituirse en grupos de acuerdo con sus afinidades políticas*". Un grupo puede estar integrado al menos por un 10% de la integración del Parlamento si son representante de un solo Estado Parte o bien, de 5 Parlamentarios o Parlamentarias, si son

En cambio, las referencias a la Provincia son más usuales en los debates. Así, en la XXXIX Sesión Ordinaria desarrollada en octubre de 2016 y a propósito del proyecto para declarar de interés la campaña global GQUAL para la paridad de género en la representación internacional adoptada por el Instituto Interamericano de DD.HH. presentado por la parlamentaria Storani, señala en su alocución que *"en Argentina estamos en pleno debate de la reforma política y que esta semana hemos tenido un avance muy importante, pues en la Provincia de Buenos Aires se aprobó la ley de paridad, es decir, el uno a uno para la representación política. Esto sucedió, nada menos, que en la Provincia más grande e importante de Argentina"*⁶¹. En el caso de una propuesta de declaración de rechazo y preocupación frente a las intenciones del gobierno argentino de avanzar en la integración de la Alianza del Pacífico y el Acuerdo Transpacífico *"debido al impacto negativo que su implementación traería a la industria regional y el comercio interbloque"*⁶² que se trató en la XLV Sesión Ordinaria, en marzo de 2017, el parlamentario Filmus recurrió, entre otros argumentos, a una declaración de la Federación Económica de la Provincia de Buenos Aires para acompañar el **proyecto**⁶³. Los problemas y temas de la gestión provincial también se introducen como parte del debate y así la parlamentaria Perié, del Frente para la Victoria, con motivo del rechazo a la política nacional con el FMI señala en la LVII Sesión Ordinaria de agosto de 2018 el trágico hecho en una escuela de Merlo murió una Directora y un portero por una explosión producto de un escape de gas⁶⁴.

En la LVIII Sesión Ordinaria del 10 de septiembre de 2018, en el debate sobre el proyecto "El Parlasur en las escuelas", el parlamentario Osvaldo Mercuri, oriundo de Banfield, realiza una intervención mencionando la situación de su provincia, en donde señala que *"además, para conocimiento de los señores legisladores de todos los países que integran el Parlasur, quiero decirles que en la provincia de Buenos Aires, no en este gobierno sino en anteriores, se instruyó hace algunos años, por iniciativa de una ley, de la cual soy autor junto con otros diputados en su momento, el Parlamento Juvenil Ecológico. Esta propuesta tiene que ver con la problemática que se debate en cada sesión referida a los temas que atraviesa el mundo, que son de público conocimiento. Por lo tanto, felicito la iniciativa"*⁶⁵.

representantes de más de un Estado Parte. En este sentido, se conformó la Bancada Progresista que incluye al Frente para la Victoria (FPV-PJ), el Partido de los Trabajadores (PT) de Brasil, el Movimiento al Socialismo (MAS) de Bolivia, el Frente Amplio de Uruguay, el Frente Guasú de Paraguay y el Partido Socialista Unidos de Venezuela (PSUV). Cabe destacar que por parte de Argentina la conformaron 7 parlamentarios elegidos por el distrito nacional y 16 parlamentarios por los regionales.

(61) V. <https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/file/12643/1/xlii-sesion-ordinaria-de-6-de-octubre-de-2016.doc>(Fecha de consulta: 10/2/19).

(62) V. <https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/file/12884/1/mep-558-2016.pdf> (Fecha de consulta: 10/2/19).

(63) V. <https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/file/10804/1/xlv-sesion-completa-27-marzo-2017.doc> (Fecha de consulta: 10/2/19).

(64) V. <https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/file/15428/1/lvii-so-de-20-agosto-2018.docx> (Fecha de consulta: 10/2/19).

(65) Además, el legislador expresó que *"es de destacar también que hace aproximadamente dos años y*

También se ha verificado la presencia internacional institucional de la Provincia de Buenos Aires a través de sus órganos en el Parlasur y, en este sentido, se han detectado pocas participaciones institucionales⁶⁶. Asimismo, encontramos en el Parlasur las participaciones de Nancy Monzón, Diputada MC y autora de dos leyes contra la Trata de personas en la Provincia de Buenos Aires y de Diana Maffia, Directora del Observatorio de Género del Consejo de la Magistratura de la Provincia de Buenos Aires, quienes participaron en el debate del "4to. Encuentro por una Agenda Regional de Género del Parlasur", donde finalmente se firmó una Carta de Intención entre el Consejo Nacional de Mujeres y el Parlasur⁶⁷.

IV. Conclusiones

La integración regional no es un proceso lineal de progresos permanentes, sino un proceso complejo, con avances y retrocesos, zigzagueante, porque en raras oportunidades confluyen los intereses, las corrientes ideológicas y las expectativas de los líderes de los Estados. El MERCOSUR no es la excepción, más aún cuando el bloque sigue estando sustentado en un acuerdo intergubernamental, sin delegación de competencias, donde los presidentes son quienes mueven los hilos y toman las grandes decisiones.

La apertura de nuevos espacios, como el que permite el Parlasur con la elección directa de los parlamentarios, si bien no cambió la estructura intergubernamental del MERCOSUR, sí posibilitó que la ciudadanía pueda acercarse más a estos espacios. Por otro lado, el propósito de "*representar a los pueblos del MERCOSUR, respetando su pluralidad ideológica y política*" posibilitó también repensar los esquemas de representación política hoy vigentes.

medio se está llevando a cabo en las ciudades del interior de la provincia y en el conurbano bonaerense el Parlamento Juvenil del Mercosur, a iniciativa de otros bloques y del bloque argentino, que debemos trasladar y comentar. Esto tiene que ver, fundamentalmente, con el conocimiento del MERCOSUR no solamente por parte de la juventud, sino también del pueblo en general". V. <https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/v/15620/1/parlasur/lviii-sesion-ordinaria-del-parlamento-del-mercotur.html> (Fecha de consulta: 12/2/19).

(66) Entre ellos se puede mencionar la participación de la Comisión Provincial por la Memoria de la Provincia de Buenos Aires en la Audiencia Pública realizada por la Comisión de Ciudadanía y Derechos Humanos del Parlasur llevada a cabo en Buenos Aires el 8 y 9 de noviembre de 2018. Cabe destacar que las Audiencias Públicas de esta Comisión se encuadran dentro del Protocolo Constitutivo del Parlasur (art. 4, núm. 3) que delega la elaboración de un Informe anual que revisa la situación de los Derechos Humanos del Mercosur. Estas reuniones se realizan en el marco del art. 82 del Reglamento interno del Parlasur, que señala: "*Cada comisión podrá realizar reuniones públicas con organizaciones de la sociedad civil, sectores productivos, organizaciones no gubernamentales y movimientos sociales para tratar asuntos concernientes a su área de actuación, mediante propuesta de cualquier miembro o a solicitud de una entidad o sector interesado*". Finalmente, destacamos que este también es uno de los propósitos del Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur el cual reza: "*4. garantizar la participación de los actores de la sociedad civil en el proceso de integración*".

(67) V. (<https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/v/12992/1/parlasur/4to-encuentro-por-una-agenda-regional-de-genero-del-parlasur.html>) (Fecha de consulta: 26/11/18).

Paraguay, primero y Argentina, después, han previsto mecanismos para la elección directa de los integrantes del Parlasur. La posibilidad de aumentar los escaños no ha funcionado como un incentivo para que Brasil y Uruguay, ni la hoy suspendida Venezuela lo hagan; a nuestro juicio más bien revela la poca fuerza y relevancia que aún tiene este foro. De todas formas, hemos acreditado que la elección directa de los parlamentarios argentinos revitalizó el Parlasur, sus trabajos en Comisiones y las sesiones ordinarias.

En el caso argentino, la ley N° 27120, creó un sistema mixto y original para nuestros antecedentes electorales, pero no modificó las lógicas territoriales de la representación. Cada provincia cuenta, al menos, con un representante producto del Distrito Regional, pero como cada partido puede organizar sus listas plurinominales, la distribución de los parlamentarios electos no sigue patrones poblacionales: si bien la provincia de Buenos Aires tiene un claro problema de subrepresentación, dieciséis provincias argentinas, a la fecha de la elección, quedaron sólo con su Representante Regional.

Lamentablemente, más que por sus acciones, el Parlasur es hoy conocido entre el público no especializado por el antecedente jurisprudencial de la dirigente social y parlamentaria del Parlasur Milagro Sala⁶⁸. Otro hecho que en este período ha sido noticia fue la expulsión del representante por Tucumán, José López, el ex secretario de Obras Públicas del anterior gobierno nacional argentino "*por graves actos de falta de decoro*"⁶⁹.

Sin embargo, también es un foro donde sus integrantes discuten ampliamente, expresan sus opiniones, conforman bloques y donde políticos locales con amplia trayectoria encuentran espacio para continuar sus carreras junto con actores políticos menos reconocidos. En el caso de la Provincia de Buenos Aires compitieron por el distrito regional candidatos con antecedentes: el entonces Vicegobernador

(68) En ese caso, la Corte Suprema de Justicia de la Nación declaró, por unanimidad de sus miembros la inconstitucionalidad del art. 16 de la Ley N° 27120. La defensa de Sala cuestionaba la legalidad de la detención alegando que Milagro Sala contaba con inmunidad de arresto en razón de haber sido electa parlamentaria del Mercosur. La Corte entendió que las inmunidades estaban previstas en el Protocolo Constitutivo y éstas lo eran en razón de la materia (juzgamiento civil y penal), del tiempo (durante o luego de su mandato) y de su causa (por opiniones y voto por su función de parlamentarios) y aclaró, según su interpretación, que "*la "inmunidad de arresto" fue regulada, en los instrumentos internacionales que diseñaron el Parlamento del Mercosur, exclusivamente respecto de los legisladores comunitarios en su relación con el Estado sede del Parlamento, es decir, en el territorio de la República Oriental del Uruguay*" ("*Sala, Milagro Amalia Ángela y otros s/p.s.a. asociación ilícita, fraude a la administración pública y extorsión*", Corte Suprema de Justicia de la Nación, 5/12/17; disponible en: <https://www.cij.gov.ar/nota-28776-La-Corte-Suprema-por-unanimidad-rechaz-que-Milagro-Sala-posea-inmunidad-de-arresto-como-parlamentaria-del-Mercosur.html>. Fecha de consulta: 27/12/18. Véase también MANILI, P. L. "Inmunidades y prerrogativas de funcionarios públicos. La Corte Suprema ratificó su jurisprudencia", *La Ley* 2017-F-498).

(69) Ello, luego de haber sido detenido en Argentina arrojando bolsos con 9 millones de dólares a un convento de General Rodríguez, presumiblemente, producto de la corrupción.

de Buenos Aires, por el FPV; el entonces Ministro de educación de CABA y quien sería luego Senador nacional por Buenos Aires, por Cambiemos; y un ex Ministro nacional de producción por UNA. Pero también las listas nacionales de estos tres partidos son integradas por candidatos sin tantos "pergaminos". Es así que aún no podemos en esta instancia, y luego de sólo una elección, perfilar un "modelo" de parlamentario⁷⁰.

Como se ha señalado, la política internacional subnacional puede colarse por los rígidos marcos del tradicional modelo clásico estatal⁷¹. No obstante ello, se comprobó que en los debates preelectorales los temas locales no han estado presentes. Más aún, no hay por el parlamentario elegido por la Provincia de Buenos Aires ni por aquellos representantes con residencia y/o antecedentes en la Provincia, proyectos con temas vinculados a los problemas y temas del "pueblo" bonaerense. Ello no debería entenderse como un déficit *a priori* sino más bien como parte del desacople de los temas locales en el juego de las relaciones intergubernamentales. La política internacional subnacional es un asunto novedoso; también es una cuestión compleja como para formar parte de las propuestas y debates electorales⁷². Pudimos comprobar que los temas locales de la Provincia, y los antecedentes de los propios parlamentarios forman parte de los debates que naturalmente se dan en su seno.

Rodeado por órganos que representan a los Estados, sólo el Parlasur representa a los "pueblos". Es cierto que no puede el Parlasur, por sí solo, modificar la estructura intergubernamental del MERCOSUR, pero es hoy el único órgano que tiene vida propia y lógicas distintas a la estructura intergubernamental mercosureña.

Frente a la propuesta de suspender la elección de los parlamentarios argentinos⁷³, se entiende que no hay mejor instrumento para "*la promoción y defensa permanente de la democracia, la libertad y la paz*" que la elección popular, elección que debería apoyarse en los intereses locales y ello no sólo por la exigencia normativa del Protocolo sino especialmente como mecanismo real -y no meramente declamado- de relanzar el MERCOSUR.

(70) Estas diferentes pertenencias y antecedentes influyen, sin duda, en la variabilidad de los proyectos presentados.

(71) Colacrai refiere a la "porosidad" de los límites estatales (COLACRAI, M. "El tejido de las relaciones bilaterales desde el ámbito Subnacional", en MAIRA, L. (Ed.). *La Política Internacional Subnacional en América Latina*, Libros del Zorzal, Buenos Aires, 2010, p. 305 y ss.).

(72) Por el contrario, hemos reseñado que varias de las propuestas están vinculadas a temas estrictamente nacionales.

(73) Expediente 3882-D-2017 presentado en la H. Cámara de Diputados de la Nación por la Diputada Elisa Carrió que plantea suspender su elección hasta el 31/12/20, fecha de finalización de la etapa de transición. A pesar de alabar los fines del Parlasur, el argumento para el límite es el económico. Sin embargo, debemos recordar que, a la fecha, los parlamentarios por Argentina no cobran dieta, sino sólo reciben viáticos y un pasaje al mes por parte del Estado argentino.

V. Bibliografía

ÁLVAREZ MACÍAS, M. V. "Origen y evolución de los parlamentos en los procesos de integración regional. Los casos del Parlamento Europeo y el Parlamento del Mercosur", *Revista Colombia Internacional*, N° 74, 2011.

BECK, U., *¿Qué es la globalización?: falacias del globalismo, respuestas a la globalización*, Paidós, Buenos Aires, 2008.

BERNAL-MEZA, R. "Institucionalización del Mercosur", en BENECKE D. - LOSCHKY A. (Ed.). *Mercosur: Desafío Político*, CIEDLA/Fundación Konrad Adenauer, Buenos Aires, 2001.

BOICO, Roberto J. "Inmunidad de arresto de los parlamentarios del Parlasur", *La Ley* 2016-B- 279.

CAETANO, G. (Comp.). *La reforma institucional del MERCOSUR. Del diagnóstico a las propuestas*, CeFIR, Montevideo, 2009.

CALVENTO, M. "La política internacional subnacional: una propuesta para el abordaje del accionar contemporáneo en Argentina", *Desafíos*, 28(I), 2016, pp. 297-334.

CARRANZA, G. "Íter constitutivo y desafíos del parlamento del Mercosur. Especial alusión al caso argentino", *Cuestiones Constitucionales*, Vol. 36, 2017, pp. 51-77 (Disponible en <https://doi.org/10.22201/ijj.24484881e.2017.36.10859>).

COLACRAI, M. "El tejido de las relaciones bilaterales desde el ámbito Subnacional", en MAIRA, L. (Ed.), *La Política Internacional Subnacional en América Latina*, Libros del Zorzal, Buenos Aires, 2010.

DRUMMOND, M.C. "Representación Ciudadana en el Parlamento del Mercosur: la construcción del acuerdo político", *Puente Europa*, año VII, número especial, 2009.

FRONZAGLIA, M. L. *Unidades subnacionais: um estudo de caso sobre a cidade de São Paulo - de 2001 a 2004*. Tesis de Maestría, UNICAMP, Campinas, 2005.

GAJATE, R. "Los Parlamentos de la CAN y MERCOSUR: ¿Garantía de gobernabilidad para los bloques?", en MELLADO, N. (Ed.), *Gobernabilidad e Instituciones en la Integración Regional*, Ed. Lerner, Córdoba, 2010.

GAJATE, R. - FERNÁNDEZ SACA, J. C. "Elección de parlamentarios para el MERCOSUR. Avances en la constitución del PARLASUR. La experiencia PARLACEN", *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*, N° 32, junio 2015, pp. 54-91.

KEOHANE, R. - NYE, J. *Poder e interdependencia*, GEL, Buenos Aires, 1988.

LAREDO I. y DI PIETRO S. "Globalización y regionalización", *Sextas Jornadas "Investigaciones en la Facultad" de Ciencias Económicas y Estadística*, UNR, 2001.

MANILI, P. L. "Inmunidades y prerrogativas de funcionarios públicos. La Corte Suprema ratificó su jurisprudencia", *La Ley* 2017-F-498.

MANILI, P. L. "La elección de parlamentarios del Mercosur y sus inmunidades", *La Ley* 2015-C-787.

ORGAZ, J., "Las inmunidades de los parlamentarios del Mercosur: mucho ruido (político) y pocas nueces (jurisprudenciales)", *La Ley* 2016-B-612.

PEROTTI, A. D. "Sobre algunas cuestiones vinculadas a la opinión consultiva del parlamento del MERCOSUR en materia del pago de las dietas de los parlamentarios electos", *Revista de la Facultad*, Vol. IX, N° 2, nueva serie II, UNC, 2018, pp. 117-165.

PEROTTI, A. D. "Sobre algunos aspectos de la elección directa de parlamentarios argentinos al Parlamento del MERCOSUR: fecha de asunción, inmunidades y Poder

Judicial", 2015. (Disponible en <http://www.abogados.com.ar/archivos/2018-06-11-095347-20150529-ley27120-elecc-parlioms-arg2-1.pdf>).

PIANA, R.S. - TISERA, J.C. "Globalización, interdependencia compleja y mundialización: la dialéctica entre lo global y lo local", *Razón Crítica*, 3, 2017, pp. 145-173.

RAMOS, H. "Partidos Políticos argentinos y Mercosur. Tratados fundacionales y Comisión Parlamentaria Conjunta (1991-2006)", *POSTData*, 17, N° 2, 2012, pp. 163-197.

SERBIN, A. "Globalización, integración regional y sociedad civil", en OLIVA, C. - SERBIN, A. (Comp.), *América Latina, el Caribe y Cuba en el contexto global*, Laboratorio Editorial FCL, San Pablo, 2002.

SILVA SOURA, V. - MORÁN LEÓN, C. "Relaciones Subnacionales. El caso de Chile y Argentina", en MAIRA, L. (Ed.), *La Política Internacional Subnacional en América Latina*, Libros del Zorzal, Buenos Aires, 2010.

TISERA, J. - MANASSERO, M. - PIANA, R. "La política internacional subnacional: desafíos para los municipios de la Provincia de Buenos Aires en el siglo XXI", *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*, N° 39, 2018.

TORRIJOS, V. "La diplomacia centrífuga. Preámbulo a una política exterior de la nación", *Desafíos*, 2, 2000, pp. 19-54.

TRUYOL, A. *La sociedad internacional*, Alianza, Madrid, 1993.

VANOSSI, J. R. "Integración, Mercosur y "Parlasur": datos de su realidad", *La Ley* 2015-F-567.

VÁZQUEZ, M. *La Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur. Reflexiones sobre su Trayectoria Político-Institucional*, Trabajo presentado para Latin American Studies Association, Washington, D.C., 2001 (Disponible en <http://lasa.international.pitt.edu/Lasa2001/VazquezMariana.pdf>).

ZUBELZÚ, G. "El diseño institucional y los perfiles de gestión externa de las provincias argentinas", en IGLESIAS F. - IGLESIAS V. - ZUBELZÚ G., *Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema federal*, CARI-PNUD, Buenos Aires, 2008.