

■ APUNTES SOBRE EL PARLASUR: ORÍGENES, PROBLEMÁTICAS Y ACTUALIDAD

POR FRANCISCO CASTAÑO*

INTRODUCCIÓN

Con la creación del Mercado Común del Sur (Mercosur) en 1991, se estableció una institución de carácter intergubernamental. Uno de los organismos creados en el bloque fue la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC), reformulada como el Parlamento del Mercosur (Parlasur) en 2005. Con ello, podría suponerse que esta institución desempeña actualmente un papel elemental en la gobernabilidad intrabloque; sin embargo, lo cierto es que han existido dos problemas respecto al órgano legislativo mercosureño desde su origen: el primero, de carácter originario, vinculado con su competencia consultiva, y el segundo, relacionado con su entrada en vigencia y las gestiones de los Estados Parte (en adelante, EP) para la elección de los parlamentarios a ocupar las bancas subregionales.

El objetivo de este trabajo es analizar al Parlasur, con el fin de examinar su constitución y sus problemas más relevantes, vinculados a su carácter consultivo y al escaso acompañamiento que ha recibido por parte del conjunto de los EP. Para ello, el trabajo se estructuró en cinco partes: en la primera, se exploró el recorrido histórico respecto al desarrollo institucional del Mercosur; en la segunda, se examinó brevemente la dicotomía conceptual supranacionalidad-intergubernamentalismo, profundizando para el caso del bloque sudamericano; en la tercera, se profundizó el análisis de los dos mayores problemas que acarrea la institución legislativa subregional; en la cuarta, se indagó respecto al recorrido de los EP en relación al cumplimiento de lo dispuesto por el Parlasur.

EL DESARROLLO INSTITUCIONAL DEL MERCOSUR. EL CASO DE LA CPC Y EL PARLASUR

La creación del Mercosur constituyó el corolario del proceso de acercamiento y amistad emprendido por los nuevos Gobiernos democráticos de Argentina y Brasil a mediados de la década de 1980. Con base en una firme convicción y voluntad políticas, los presidentes Raúl Alfonsín y José Sarney dejaron atrás las históricas hipótesis de conflicto bilaterales que habían enmarcado las percepciones recíprocas y que habían obstaculizado la edificación de una asociación amistosa. En su lugar, avanzaron en la apuesta y la implementación de acuerdos orientados hacia la cooperación en sectores estratégicos y la solidificación del carácter democrático de ambos países.

A fines de los 80 y principios de los 90, nuevos mandatarios asumieron en Argentina y Brasil. Si bien los nuevos Gobiernos de Carlos Menem y Fernando Collor de Mello continuaron con el proceso integracionista, lo hicieron desde una óptica diametralmente distinta. En efecto, ambos presidentes implementaron

* Licenciado en Relaciones Internacionales (Unicen), tesista de la Maestría en Relaciones Internacionales (UNLP), miembro del Departamento de América Latina y el Caribe (IRI-UNLP) y del Grupo de Jóvenes Investigadores (IRI-UNLP), docente de grado en el seminario "Introducción a las Relaciones Económicas Internacionales (Jursoc-UNLP), analista internacional en medios de comunicación. Correo electrónico: francisco91fr@gmail.com

Este artículo fue presentado en el X Encuentro del CERPI y la VIII Jornada del CENSUD, que fue organizada por ambos Centros del IRI el día 17/9/21

políticas en consonancia con los designios ideológico-conceptuales vigentes en aquel entonces, en un contexto caracterizado por la victoria liberal-Occidental en la Guerra Fría, el Consenso de Washington y el neoliberalismo como marco en el cual concibieron las políticas públicas y, dentro de estas, la de la integración regional. En consecuencia, se prosiguió con una visión comercialista lineal de la integración, dejándose de lado la impronta progresista de cooperación en sectores estratégicos concebida originariamente. Como resultado de este proceso bilateral, al que se sumaron Uruguay y Paraguay, los Gobiernos de los cuatro países suscribieron, el 26 de marzo de 1991, el Tratado de Asunción (en adelante, TA), el cual dio origen al Mercosur.

Junto con el objetivo de arribar progresivamente a un mercado común, también se estableció la creación de órganos de gobierno y control del proceso en ciernes. En este sentido, el TA creó tres instituciones subregionales: el Consejo del Mercado Común (CMC), que quedó establecido como el órgano superior del bloque, el Grupo Mercado Común (GMC) y la CPC²⁵, que quedó vinculada al GMC.

Otra cuestión que fijó el TA fue el establecimiento de un período de transición, hasta el 31 de diciembre de 1994, a partir del cual, una vez finalizado, comenzaría a aplicarse un arancel externo común (en adelante, AEC). Antes de la conclusión de dicho período, en el marco de la VII Reunión del CMC desarrollada en Ouro Preto, en diciembre de aquel año, se firmó el Protocolo Adicional al Tratado de Asunción sobre la Estructura Institucional del Mercosur, también denominado como Protocolo de Ouro Preto (en adelante, POP). Del mismo se destacan dos cuestiones importantes. Por un lado, además de definir con exactitud las funciones y atribuciones del CMC, GMC y CPC, se crearon tres instituciones más: la Comisión de Comercio del Mercosur (CCM), el Foro Consultivo Económico-Social (FCES) y la Secretaría Administrativa del Mercosur (SAM). Por el otro lado, el POP dotó al Mercosur de personería jurídica de derecho internacional, de acuerdo al artículo 34.

Respecto a la CPC en particular, el POP estableció, entre otras cuestiones, que la misma se constituiría como el “órgano representativo de los Parlamentos de los Estados Partes en el ámbito del Mercosur” (art. 22) y que estaría integrada por el mismo número de parlamentarios nacionales —18— (art. 23). Tres años más tarde, en Montevideo, los EP suscribieron el Reglamento de la CPC, que estableció con mayor precisión las atribuciones de esta última, la cual tendría un “carácter consultivo, deliberativo y de formulación de Declaraciones, de Disposiciones y Recomendaciones” (art. 3), a la vez que podría “desarrollar las acciones necesarias para facilitar la futura instalación del Parlamento del Mercosur” (art. 3, inc. b).

Ateniéndose a esta última atribución, se emprendieron varias acciones, entre las cuales se destacaron el Acuerdo en Materia de Cooperación entre la CPC y la Comisión Europea de 1997, la decisión de realizar seminarios sobre la instalación y funcionamiento del Parlamento del Mercosur a partir de 2000, la aprobación de la “Agenda para la Institucionalización del Parlamento del Mercosur” (Disposición CPC 10/00) y el establecimiento de un Comité *Ad Hoc* para el análisis de la reforma del POP, con vistas a institucionalizar el Parlamento subregional en 2002 (Álvarez Macías, 2011).

Sin embargo, el empeoramiento del contexto interno político, económico y social de los Estados mercosureños postergó estas aspiraciones. Tras la *Belle Époque* comercial-financiera subregional de los primeros años de los 90, a fines de la década y principios de los 2000 se produjeron diversas crisis nacionales e internacionales que afectaron de forma sustantiva a los países de la región y dejó prácticamente en *stand by* al Mercosur. Una de las consecuencias fue el aumento de las críticas internas al proceso de integración, reno-

²⁵ El objetivo de la CPC fue el de “facilitar el avance hacia la conformación del Mercado Común”, de acuerdo con el artículo 24 del TA.

vándose interrogantes sobre su continuidad e incluso la manifestación de algunos deseos de negociar bilateralmente con Estados Unidos un acuerdo de libre comercio, lo cual significaba romper con el bloque mercosureño²⁶.

Tras las crisis, se produjo en la región la elección de nuevos Gobiernos denominados progresistas, quienes arribaron con una clara idea de profundizar las aristas política y social de la integración regional. Ello se tradujo en el relanzamiento del Mercosur con una impronta abiertamente disímil a la originaria, abocándose a partir de entonces a dar solución a los problemas heredados y a profundizar la cooperación en las aristas política, social y de integración productiva, así como también a intentar corregir las asimetrías entre sus miembros.

En este contexto, cabe destacar la firma entre Néstor Kirchner y Luiz Inácio Lula da Silva, en octubre de 2003, del “Consenso de Buenos Aires”, que ha sido resaltado como uno de los acuerdos refundacionales del bloque. En la capital argentina, ambos presidentes reforzaron sus lineamientos progresistas y ratificaron su “profunda convicción de que el Mercosur no es solo un bloque comercial, sino que constituye un espacio catalizador de valores, tradiciones y futuro compartido”. Esta línea de trabajo fue ratificada desde el Mercosur mediante el establecimiento, en diciembre del mismo año, del Programa de Trabajo 2004-2006 (Dec. CMC 26/03), mediante el cual se amplió la agenda del bloque y se incluyeron nuevos temas vinculados a los ámbitos económico, social, institucional, parlamentario, energético, científico-tecnológico y de infraestructura, así como el tratamiento de las asimetrías.

Como resultado del trabajo de aquel Programa, se acordó el reemplazo de la CPC por el Parlasur (Dec. CMC 49/04) como “órgano representativo de los pueblos” de los EP, en lugar de los Parlamentos nacionales, como se había estipulado para la Comisión. Finalmente, en 2005 se firmó el Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur (en adelante, PCPM), el cual estableció la creación del nuevo organismo. Si bien los objetivos del Parlasur fueron fijados en el artículo 2²⁷, lo cierto fue que en uno de los considerandos se afirmó la intención de constituir “un espacio común en el que se refleje el pluralismo y las diversidades de la región, y que contribuya a la democracia, la participación, la representatividad, la transparencia y la legitimidad social en el desarrollo del proceso de integración y de sus normas”.

Otra cuestión a destacar respecto al PCPM fueron sus Disposiciones Transitorias, estableciéndose en la primera de ellas dos etapas de transición para la constitución efectiva del Parlasur: la primera, en el período

²⁶ Tras la propuesta bilateral estadounidense, el entonces ministro de Economía argentino, Domingo Cavallo, había asegurado públicamente que “no deberíamos descartar una negociación bilateral”. Esta posición se contraponía a la del canciller argentino, Adalberto Rodríguez Giavarini, quien se negaba a aceptarla y aseguraba que, en todo caso, Argentina se uniría al ALCA solo a través del Mercosur (*La Nación*, 08/05/2001). Ello generó importantes tensiones interburocráticas, las cuales, finalmente, fueron corregidas en favor de la posición del canciller. En efecto, la disputa fue solucionada con la reactivación de la diplomacia presidencial entre de la Rúa y Cardoso, a partir de lo cual Cavallo encolumnó su discurso detrás de la postura de Cancillería de profundizar el bloque sudamericano (Miranda, 2001). La posición final de Argentina fue aceptar que el Mercosur siguiera negociando como bloque con terceros mercados, de manera de obtener el respaldo de Brasil en sus entendimientos con Estados Unidos y el FMI (Moniz Bandeira, 2004).

²⁷ De acuerdo al mismo, los propósitos del Parlasur son siete: representar a los pueblos del Mercosur; asumir la promoción y defensa permanente de la democracia, la libertad y la paz; impulsar el desarrollo sustentable de la región con justicia social y respeto a la diversidad cultural de sus poblaciones; garantizar la participación de los actores de la sociedad civil en el proceso de integración; estimular la formación de una conciencia colectiva de valores ciudadanos y comunitarios para la integración; contribuir a consolidar la integración latinoamericana mediante la profundización y ampliación del Mercosur; y promover la solidaridad y la cooperación regional e internacional.

comprendido entre el 31 de diciembre de los años 2006 y 2010, y la segunda, entre el 1 de enero de 2011 y el 31 de diciembre de 2014. En la primera etapa, el organismo estaría integrado por 18 parlamentarios por cada EP, designados por los Congresos nacionales de entre sus propios legisladores. A partir de la segunda etapa, todos los parlamentarios subregionales deberán haber sido elegidos a través de sufragio directo, universal y secreto de los ciudadanos mercosureños²⁸.

Asimismo, la elección directa tenía otra implicancia: significaba un incremento en el número de los parlamentarios, más acorde al porcentaje poblacional entre los países²⁹. Estas elecciones nacionales debería llevarse a cabo en lo que se denominó como el “Día del Mercosur ciudadano”, en el cual todos los EP deberían elegir popularmente a los parlamentarios de forma simultánea (art. 6, inc. 4). Una cuestión, *a priori*, difícil de cumplir.

Finalmente, si bien la fecha de entrada en vigencia del Parlasur tendría que haberse dado a partir del 1 de enero de 2007, ello se produjo efectivamente cuatro meses después, en mayo, cuando se llevó a cabo la I Sesión Plenaria en Montevideo, ciudad que quedó establecida como la sede del organismo subregional (Dec. CMC 34/07).

Una última cuestión a mencionar respecto a la evolución institucional del Mercosur está relacionada con el cambio de contexto regional a mediados de la década del 2010. En este sentido, paulatinamente se produjo un viraje en el signo político de la mayoría de los Gobiernos mercosureños y asumieron presidentes con ideales sustancialmente diferentes en relación a sus antecesores, en lo que se pasó a llamar como el “fin del ciclo progresista”.

Particularmente, se destaca el caso de Argentina y Brasil, en donde los nuevos presidentes asumieron con intención de “flexibilizar” el Mercosur y retornar —implícitamente— al regionalismo abierto característico de los 90. Respecto al país austral, se destacó la elección de Mauricio Macri como presidente, que implementó una política exterior “desideologizada” y de acercamiento con el mundo liberal. Por el lado del gigante sudamericano, si bien el cambio del partido político gobernante fue en gran medida análogo, implicó una ruptura del mandato democrático: tras el *impeachment* a Dilma Rousseff en 2016, Michel Temer fue designado como presidente interino de Brasil hasta las elecciones de 2019, en donde triunfó Jair Bolsonaro, quien asumió con un discurso aperturista y flexibilizador respecto al Mercosur.

La asunción de estos Gobiernos, con una impronta más liberal en lo económico y de una concepción de integración menos política, llevó a un nuevo cuestionamiento en la forma de concebir la integración regional y a cuestionar la forma en que se la practicó hasta ese entonces. Ello derivó en la profundización de las negociaciones comerciales extrarregionales, en las propuestas para “flexibilizar” el Mercosur y en importantes cuestionamientos a instituciones como el Parlasur, lo cual derivó en un retroceso respecto a la forma de elección de los parlamentarios, cuestión analizada más adelante.

DIFERENCIAS ENTRE LOS SISTEMAS SUPRANACIONAL E INTERGUBERNAMENTAL

²⁸ Una vez que tenga lugar la puesta en práctica de la elección popular por parte de todos los EP, el Parlasur se convertirá en el tercer parlamento regional en América Latina elegido directamente por los ciudadanos, siguiéndose el ejemplo del Parlamento Centroamericano y el Parlamento Andino (Álvarez Macías, 2011).

²⁹ Una vez que todos los países hayan elegido a sus representantes por medio del sufragio directo, el número total de parlamentarios saltaría a 187 bancas, dividido en 75 para Brasil, 43 para Argentina, 33 para Venezuela y 18 para Paraguay y para Uruguay.

En los procesos de integración regional existen grandes diferencias teóricas y de práctica entre un sistema supranacional, como el de la Unión Europea (UE), y uno de índole intergubernamental, como el adoptado por el Mercosur. A continuación se examina brevemente cada uno de ellos.

En el caso del bloque europeo, su característica destacada reside en la supranacionalidad, única en el mundo para un proceso de integración regional, lo cual significa haber alcanzado teóricamente el más alto nivel de integración posible, tanto política como económica, aunque ello no se traduzca en la práctica en una completa integración de los Estados y los pueblos, ya que han sido varios los ejemplos de reparos gubernamentales y de ciudadanos por una completa integración.

La supranacionalidad se basa en el principio según el cual los Estados nacionales han cedido, en favor de la UE, parte de su soberanía, de lo cual se derivan dos cuestiones. Por un lado, las normas de Derecho Comunitario tienen primacía absoluta e incondicional sobre la normativa interna de los Estados parte, así como también efecto directo y aplicabilidad inmediata en el ámbito normativo interno de estos últimos. Por el otro lado, los órganos de la UE poseen un carácter de independencia con respecto a los países miembros; es decir, los burócratas europeos, que aprueban decisiones vinculantes, representan al bloque antes que a sus respectivos países de origen, en pos de la consecución del “interés común” del proyecto subregional³⁰.

Por su parte, un diseño intergubernamental presenta tres características elementales: primero, los órganos de gobierno están compuestos por representantes de los Gobiernos nacionales; segundo, solo los Gobiernos se vinculan entre sí, creándose mutuamente derechos y obligaciones a través de la sanción de normas; y tercero, las decisiones adoptadas deben ser implementadas por los países. A tres estos elementos, propios de todo esquema intergubernamental, el Mercosur agregó otros cinco: cuarto, las normas se adoptan por consenso con presencia de todos los EP; quinto, el control de su cumplimiento corresponde fundamentalmente a los Gobiernos; sexto, tiene un proceso de solución de disputas en el que los Gobiernos dirimen la controversia; séptimo, los actores no gubernamentales tienen una participación formal marginal; y octavo, no existen órganos técnicos independientes de los gobiernos (Floreal González, 1999, p. 92).

En el caso del Mercosur, como resultado de lo estipulado en el TA y el POP, el bloque se consolidó como un sistema intergubernamental en el cual se decidió otorgar manifiestamente el poder de decisión a tres organismos en particular: el CMC —el órgano superior—, el GMC y la CCM. La composición de dichos organismos fue explícitamente formulada para que sean ocupados por parte de miembros de los Poderes Ejecutivos nacionales, designándose a miembros de los Ministerios de Relaciones Exteriores, de Economía —o sus equivalentes— y de los Bancos Centrales como los funcionarios que conforman aquellos órganos decisorios del bloque. Por su parte, si bien se constituyeron en el Mercosur otras tres instituciones, como el FCES, la Secretaría y los mencionados CPC-Parlasur, lo cierto fue que las mismas cuentan con un poder meramente consultivo y vinculado a cuestiones puntuales.

En resumen, concordamos con Colacrai (2006) respecto a que, si bien el Mercosur está dotado de personería jurídica, carece de instancias supranacionales, no provee ningún control de legalidad de los actos dictados por los diferentes órganos y no tiene, de modo explícito, un control parlamentario a nivel de toma de decisiones. Así, la regularidad existente del bloque ha sido la consolidación de un sistema intergubernamental, en el cual fue central el lugar ocupado por los Poderes Ejecutivos y fue marginal el espacio otorgado a partidos políticos, sindicatos y la sociedad civil en general.

³⁰ Sin embargo, más allá de la suposición que cabría esperar respecto de que la burocracia europea controla todos los aspectos de la vida política en el bloque, lo cierto es que diversos acuerdos fueron estableciendo con mayor precisión el reparto de competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros. El último fue el Tratado de Lisboa, suscrito en 2007, el cual estableció tres tipos de competencias: las exclusivas de la UE, las compartidas con los Estados miembro y las de responsabilidad principal de estos últimos.

LAS DOS PROBLEMÁTICAS DEL PARLASUR

A partir de lo analizado anteriormente, la puesta en práctica del Parlasur ha afrontado dos grandes problemas: el primero, vinculado con su carácter consultivo, y el segundo, relacionado con su puesta en práctica por los EP. Dichos ejes fueron analizados a continuación.

1. EL CARÁCTER CONSULTIVO

Como pudo observarse, tuvo lugar la conformación de un Mercosur que no contaba con instituciones supranacionales que tomaran decisiones vinculantes para afrontar su camino, el cual fue complejizándose con el correr de los años, aumentándose las tareas y competencias necesarias para suplir los designios originarios y los renovados del nuevo siglo. A su vez, a las instituciones subregionales se las dejó en manos de funcionarios nacionales, considerándose del sistema intergubernamental establecido y la negativa de los Estados a ceder mayores competencias soberanas que las ya acordadas.

En consonancia con esta impronta centralmente nacional en la forma de hacer la integración, al Parlasur le ha sido fijada una función meramente consultiva y declarativa, no decisoria. Ello fue hecho en clara diferencia respecto a la funcionalidad establecida en favor de la CMC, el GMC y la CCM, quienes cuentan con la potestad de tomar decisiones que podrán ser incorporadas al ordenamiento normativo interno de los EP, siempre que estos últimos las aprueben.

Como sostiene Álvarez Macías (2011), si bien el Parlasur posee algunas atribuciones mayores que las de la CPC, continúa siendo un órgano principalmente consultivo y de asesoramiento. En efecto, el Parlasur dista de ser un cuerpo con competencias legislativas, en cuanto el poder "normativo" se mantiene en manos del CMC, GMC y CCM. Tímidamente asoman ciertas atribuciones de supervisión, aunque el Parlasur carece de potestades sobre el nombramiento o remoción de los miembros de los órganos decisorios del bloque (p. 223). Solo se instaló un procedimiento de dictamen no vinculante: los órganos decisorios del Mercosur tienen la obligación de transmitir al Parlasur proyectos de normas antes de ser aprobados para que este emita un dictamen, pero no están obligados a aprobar la norma según los términos del dictamen del Parlasur (p. 225).

Una explicación acerca de este reparto de competencias subregional puede encontrarse respecto a la forma de concebir la integración originaria por parte del Mercosur. En efecto, la concepción de una integración centralmente económica a inicios de los 90, así como la negativa de los Estados nacionales a ceder soberanía decisoria, se tradujo en la constitución de un esquema intergubernamental abocado meramente a la desgravación arancelaria, en detrimento de una integración más política con mayor participación de funcionarios nacionales por fuera del Poder Ejecutivo y de la sociedad civil en general. Como explica Vázquez (2002), en el Mercosur "se ha rechazado sistemáticamente el establecimiento de cualquier tipo de arreglo institucional que pudiera restringir la soberanía de los Estados" (p. 168).

Lo relevante del caso es que, valiéndose de las críticas y problemáticas evidenciadas desde la creación del bloque, este esquema básico decisional no haya sido modificado a partir del relanzamiento del Mercosur, en 2003. En este sentido, si bien el bloque presenta una institucionalidad cuantitativamente más compleja desde entonces, posee la misma estructura de poder subyacente que la pergeñada en los 90 (Ramos, 2013), excluyéndose virtualmente al resto de los sectores políticos y sociales. De acuerdo con Geneyro y Vázquez (2006), esta condición impide el cumplimiento de una función que nunca puede ser desempeñada por los Poderes Ejecutivos: la representación de la diversidad (p. 12).

En esta línea, Rapoport y Madrid (2011) destacan que se esperaba que el Parlasur se constituyera como un contrapeso al abordaje intergubernamental adoptado por los demás órganos del Mercosur, que otorgara mayor legitimidad a las normas comunitarias y que contribuyera, de esta manera, a la construcción de una identidad regional. Sin embargo, la sanción de las normas del bloque continúa restringiéndose al ámbito del CMC, ya que el Parlasur no tiene atribuciones legislativas en el ámbito comunitario (BID-Intal, 2009), por lo que sigue siendo un órgano de voz, pero no de voto normativo.

De esta manera, se coincide aquí con Medwid (2008) respecto a que el sistema intergubernamental adoptado por el Mercosur posee una estructura institucional con una clara jerarquía vertical, con poder de decisión, y una gran organización horizontal de carácter consultivo, no resolutorio y sin poder real.

2. LA ELECCIÓN DE LOS PARLAMENTARIOS

Junto con el problema de carácter decisorio del Parlasur, que podría denominarse como *originario*, existe otra problemática respecto al organismo, la cual está relacionada con el cumplimiento de las etapas de transición y la entrada en vigencia del mismo, la cual se daría una vez que todos los EP hayan elegido popularmente a los parlamentarios subregionales. En este sentido, desde su creación y puesta en práctica, solo Paraguay y Argentina han elegido, por medio del sufragio directo de sus ciudadanos, a los respectivos representantes que ocuparían las bancas del órgano subregional, de acuerdo con lo estipulado con el segundo período de transición mencionado anteriormente. Por su parte, Brasil y Uruguay se han reusado o han tenido problemas para establecer el mecanismo de elección popular de los parlamentarios.

El PCPM estableció que el organismo funcionaría integrado por legisladores de los Parlamentos nacionales de cada país “hasta tanto se realice la elección de los parlamentarios del Mercosur de forma simultánea en todos los Estados Partes a través del sufragio directo, universal y secreto de los ciudadanos” (art. 1). Es decir, se preveía esta eventual disparidad de elección nacional y sus plazos divergentes, pero durante un período acotado de tiempo, que se estimaba que estaría resuelto al finalizar las dos etapas del período de transición, previstas entre 2006 y 2014, a partir de lo cual podría aplicarse también la elección durante el “Día del Mercosur ciudadano”.

Sin embargo, como se verá más adelante, Brasil y Uruguay no cumplieron con aquel designio en los plazos estimados, por lo que los mismos se fueron extendiendo: poco antes de finalizar la segunda etapa, la misma fue extendida por seis años más, hasta el 31 de diciembre de 2020 (Dec. CMC 11/14). A ello se le ha sumado el cambio en el contexto político regional mencionado con anterioridad. En este marco, a finales de 2016, el Parlasur aprobó el Proyecto de Acuerdo en reafirmación del respeto a las normas y a la institucionalidad del Mercosur, en el cual instaba, entre otras cuestiones, a “reafirmar la importancia de que los Estados Parte preserven y protejan las normas fundacionales y la institucionalidad del Mercosur”.

En este contexto de cuestionamientos e incertidumbre, los resultados respecto al Parlasur no podían ser otros que los de la postergación de los plazos. En este sentido, los mismos fueron nuevamente incumplidos, debido a que no todos los miembros habían establecido los mecanismos para la elección ciudadana de los parlamentarios. En consecuencia, en abril de 2019 se firmó el Protocolo Adicional al Protocolo Constitutivo del Parlasur, el cual estipuló que, “hasta tanto se realice la elección de los Parlamentarios del Mercosur de forma simultánea en todos los Estados Partes a través del sufragio directo (...), el Parlamento del Mercosur funcionará integrado por legisladores de los Parlamentos Nacionales de los Estados Partes” (art. 1). También estableció que los parlamentarios del Mercosur ya elegidos y con mandato en curso continuarían en su función hasta completar su mandato (art. 4).

Sin embargo, nuevamente existieron problemas. En primer lugar, al mismo tiempo que se firmó el mencionado Protocolo Adicional, también los EP acordaron la suspensión de la elección directa de los integrantes del Parlasur, aunque sin perjuicio del mandato de los parlamentarios en curso en aquel entonces, tal como se estableció en la Declaración Conjunta Relativa al Funcionamiento del Parlamento del Mercosur. En segundo lugar, el mencionado Protocolo Adicional nunca entró en vigor, por lo que se decidió prorrogar, en diciembre de 2020, el período de transición por diez años más, hasta fines del 2030, “o hasta tanto se realice la elección de los parlamentarios del Mercosur en forma simultánea en todos los Estados Partes a través del sufragio directo, universal y secreto de los ciudadanos (Dec. CMC 09/20).

LOS DERROTEROS NACIONALES RESPECTO AL PARLASUR

Los EP del Mercosur han seguido caminos muy disímiles respecto a la elección de los parlamentarios, dividiéndose en dos grupos: el primero, compuesto por Paraguay y Argentina, quienes aprobaron y llevaron adelante la elección de los funcionarios del Parlasur; y el segundo, integrado por Brasil y Uruguay —a los cuales se podría agregar a Venezuela, actualmente suspendida—, quienes no han podido o no han querido cambiar la normativa interna para poner en práctica lo acordado subregionalmente.

Respecto al primer grupo, Paraguay fue el primer país en elegir parlamentarios del Mercosur en 2008, hecho que repitió en 2012, constituyéndose hasta ahora en el único país que eligió en más de una oportunidad a aquellos funcionarios. Sin embargo, en consonancia con la Declaración Conjunta de 2019, en agosto de 2021 la Cámara de Diputados paraguaya aprobó dejar sin efecto las elecciones del Parlasur a partir del 2023, con el argumento de sus altos costos y la aprobación de resoluciones que ningún país está obligado a cumplir (*ABC Color*, 25/08/2021). Por lo tanto, el país dejaría de cumplir con lo estipulado en la extensión del período de transición para 2030 para la elección directa de los parlamentarios.

Por el lado de Argentina, el país aprobó la ley 27.120 a fines de 2014, por medio de la cual modificó el Código Electoral Nacional e incluyó la elección de los parlamentarios del Mercosur en simultaneidad con las elecciones generales. Ello tuvo lugar finalmente en octubre del 2015, constituyéndose hasta el momento como las únicas elecciones que realizó el país para elegir a los miembros del Parlasur. Para las elecciones de 2019 ya se había suspendido la elección de los parlamentarios, en consonancia con la Declaración mencionada en el párrafo anterior y con la impronta política del Gobierno de Macri³¹, por lo que se decidió prorrogar el mandato de los funcionarios subregionales hasta tanto se tome una decisión al respecto, en consonancia con lo acordado subregionalmente.

Sin embargo, con el arribo de Alberto Fernández a la Casa Rosada en diciembre de 2019, nuevamente viró la consideración argentina respecto al organismo subregional. En este caso, en marzo de 2020 fue rechazado por la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado argentino el proyecto de ley que modificaba el PCPM, el cual suspendía las elecciones directas de los Parlamentarios regionales (*Agencia PARLASUR*, 13/03/2020). Ello dio luz verde a la futura elección de nuevos parlamentarios subregionales; sin embargo, en las elecciones de medio término en 2021 no ha tenido lugar dicha cuestión, por lo que siguen estando en funciones en el Parlasur los funcionarios elegidos en 2015, a quienes se les había prorrogado el mandato en 2019 por cuatro años más.

Por su parte, Brasil y Uruguay aún no han establecido la elección popular de los parlamentarios y continúan designando de entre sus funcionarios nacionales legislativos a los encargados de ocupar las bancas

³¹ El macrismo había justificado la decisión por la necesidad de recortar gastos —centrada en las dietas y los viáticos— y en la —supuesta— parálisis que evidenciaba el cuerpo desde hacía años (*La Nación*, 18/06/2020).

subregionales. Por el lado del gigante sudamericano, si bien se había establecido la elección de los parlamentarios en 2018, finalmente se canceló la posibilidad de votación en dichos comicios, en el marco del viraje político interno mencionado anteriormente. Por su parte, la República Oriental requiere la realización de una reforma de la Constitución que permita la elección directa de parlamentarios del Mercosur.

Para el caso particular de Venezuela, durante el tiempo en el que el país gozó de plenitud de derechos y obligaciones en el Mercosur —entre agosto de 2012 y diciembre de 2016—, la elección de los funcionarios para ocupar el Parlasur era igual que el caso de Brasil y Uruguay: eran elegidos indirectamente de entre los legisladores nacionales. Ahora bien, la República Bolivariana se encuentra actualmente suspendida del bloque subregional, en virtud de las suspensiones aprobadas en diciembre de 2016 y en agosto de 2017 por los EP originarios. Por lo tanto, el país no posee funcionarios que ocupen actualmente sus bancas en el Parlasur³².

REFLEXIONES SOBRE EL MERCOSUR Y EL PARLASUR

Así como el Mercosur ha evidenciado vaivenes respecto a su impronta y sus objetivos a medida que fueron cambiando los Gobiernos y las ideologías políticas en el curso del tiempo, la constitución del Parlasur no fue una excepción. Si bien el desarrolla diversas tareas, entre las que puede mencionarse la eventual separación de parlamentarios mercosureños³³ o de investigación en torno al golpe de Estado en Bolivia³⁴, lo cierto es que el escenario actual denota muchas críticas y pocos compromisos de mejoramiento por parte de los EP, un escenario que ha sido característico desde su fundación.

Álvarez Macías (2009) realizó un análisis acerca de los dos primeros años de funcionamiento del Parlasur, en el cual la autora confirmó la “irrelevancia” del organismo, relacionada con el escueto número de actos jurídicos aprobados y que el organismo no ha sacado mayor provecho de algunas competencias “pseudo-legislativas”. Todo ello no ha hecho otra cosa, según la autora, que acrecentar las dudas sobre las condiciones del Parlasur para conducir la representación de las sociedades del bloque.

En la actualidad, las críticas versan alrededor de cuestiones vinculadas con lo “costoso” que resulta mantener el Parlasur y sus funcionarios, así como los períodos de inactividad que ha sufrido una institución cuyos objetivos solo son consultivos y declarativos, sin capacidad decisional al interior del Mercosur. En este sentido, se coincide aquí con Malamud y Schmitter (2006) respecto a que las instituciones y la competencia que los Estados confieren inicialmente al acuerdo de integración tendrán efectos permanentes en su trayectoria posterior. Sin embargo, Gajate (2020) destaca que, a pesar de las críticas existentes, no ha existido una discusión institucionalizada en el bloque acerca de las características futuras y/o modificaciones que se podrían producir en el Parlasur.

³² Para el caso particular de Venezuela, Perotti (2020) realizó un análisis interesante, en el cual expuso que, a la luz del texto, el sentido y alcance del PCPM, el Parlasur y sus parlamentarios representan *única y exclusivamente* a los ciudadanos de los EP; es decir, no detentan, ni pueden detentar, representatividad alguna de los Estados propiamente dichos ni de sus gobiernos. Por lo tanto, el autor concluyó que el cercenamiento de los derechos de voz y voto de los parlamentarios venezolanos implica directamente el cercenamiento de los derechos de sus electores —sus representados—, es decir, de los ciudadanos.

³³ En julio de 2021, con el voto de 64 miembros, el Parlasur inició el proceso formal que puede derivar en la separación del parlamentario argentino Fabián Rodríguez Simón de su cargo, quien es requerido por la Justicia argentina en una causa por amenazas y extorsión y busca que Uruguay lo reconozca como refugiado político (*Télam*, 04/07/2021).

³⁴ El presidente del Observatorio de la Democracia del Parlasur, Oscar Laborde, confirmó que, junto con la Comisión de Derechos Humanos del organismo, se crearía un comité de investigación para colaborar con las indagaciones que se llevan a cabo sobre el golpe de Estado acaecido en Bolivia en noviembre de 2019 (*Télam*, 16/07/2021).

BOLETIN DEL DEPARTAMENTO DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE

Es innegable que el Parlasur es hijo de una concepción de decisión favorable a la toma de decisiones por parte de los Poderes Ejecutivos nacionales, y dejó muy poco margen de decisión al resto de los actores sociales nacionales y subnacionales, quienes deben recurrir en muchas ocasiones al clásico *lobby* para hacerse oír y ser tenidos en cuenta.

Esta concepción de la forma de realizar la integración regional, centralmente económica en detrimento del eje político-estratégico, hija del contexto de los 90, podría haber mutado con el relanzamiento del Mercosur en el siglo XXI, cuestión que no ocurrió. Si bien se ampliaron los objetivos del Parlasur y el mismo pasó a representar a los pueblos, no puede analizárselo sin concebir el modo intergubernamental de integrarse y la negativa de los Estados a ceder mayores porciones de soberanía. Como corolario, Álvarez Macías (2011) destaca que, en el Mercosur, la influencia de los gobiernos nacionales es abrumadora e impide dinámicas “autogeneradoras”.

CONCLUSIÓN

El paso de la CPC al Parlasur implicó una modificación cualitativa del organismo por otro más complejo, con objetivos mejor definidos y más amplios, entre los cuales se destacaba explícitamente representar a los pueblos y no ya a los Parlamentos nacionales. Sin embargo, mantuvo el carácter consultivo y declarativo, por lo que no puede pedírsele más de lo que los propios Estados le han otorgado y han pretendido hacer con él.

A su vez, resulta evidente que la constitución intergubernamental de una estructura decisional centralmente Ejecutiva no permite que actores distintos a dichos funcionarios participen activamente en las negociaciones mercosureñas o que incidan en la toma de decisiones subregionales. Ello genera un círculo vicioso en el cual este esquema deficiente tampoco permite que el Mercosur se profundice ni que la sociedad realmente sea parte del proceso ni se identifique cabalmente con el mismo, con lo cual el proceso difícilmente sea internalizado por los pueblos, a quien el Parlasur pretende representar. En consecuencia, instituciones como esta tampoco pueden cumplir los objetivos para los cuales fueron creados. Si a ello se le agrega el hecho de que los EP no se predispusieron institucionalmente a cumplir con lo estipulado en los protocolos para la elección de los parlamentarios, puede decirse que tampoco existió voluntad desde los Ejecutivos por cumplir con lo dispuesto.

Se concluye que esta doble problemática en el Parlasur ha coadyuvado a que dicho organismo no pudiera constituirse de acuerdo a lo pautado, estableciéndose como otra cuestión en el debe que acumula el Mercosur desde su constitución. Solo una firme convicción política de los Estados y los gobernantes será el camino para solucionar el problema del organismo subregional, que debe orientarse a ser inclusivo y participativo.

REFERENCIAS

- ABC Color, 25 de agosto de 2021, Diputados aprueban dejar sin efecto elecciones del Parlasur para el 2023. <https://www.abc.com.py/nacionales/2021/08/25/diputados-aprueban-dejar-sin-efecto-elecciones-del-parlasur-para-el-2023/>
- Agencia PARLASUR, 13 de marzo de 2020, Senado argentino rechaza Protocolo del MERCOSUR que suspendía elecciones directas al PARLASUR. <https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/v/17816/1/parlasur/senado-argentino-rechaza-protocolo-del-mercosur-que-suspendia-elecciones-directas-al-parlasur.html>

- Álvarez Macías, M. V. (2009). Dos años de funcionamiento del Parlamento del Mercosur: una evaluación preliminar. *Revista de Cooperación e Integración Internacional*, (1), 2-25.
- _____. (2011). Origen y evolución de los Parlamentos en los procesos de integración regional. Los casos del Parlamento Europeo y el Parlamento del Mercosur. *Colombia Internacional*, (74), 207-229.
- Banco Interamericano de Desarrollo – Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe [BID-Intal] (2009). *Informe MERCOSUR N° 13. Segundo Semestre 2007-Primer Semestre 2008*. BID-Intal.
- Colacrai, M. (2006). La marcha de la integración en América Latina. El rol de las ideas, instituciones y políticas en el MERCOSUR. En A. A. Borón y G. Lechini (Comp.). *Política y movimientos sociales en un mundo hegemónico. Lecciones desde África, Asia y América Latina* (pp. 381-397). CLACSO.
- Floreal González, F. (1999). MERCOSUR: incompatibilidad de sus instituciones con la necesidad de perfeccionar la Unión Aduanera. Propuesta de cambio. *Revista Integración & Comercio*, 3(9), 89-112.
- Gajate, R. M. (2020). La suspensión de la elección de parlamentarios al PARLASUR como indicador de deconstrucción institucional en el MERCOSUR. En N. B. Mellado, *Regionalismo sudamericano en transformación: instituciones y políticas en el auge de la crisis* (pp. 65-95). Ediciones Lerner.
- Geneyro, R. A. y Vázquez, M. (2006). La ampliación de la agenda política y social para el Mercosur actual. *Aldea Mundo*, 11(20), 7-18.
- La Nación*, 8 de mayo de 2001. Anuncio en Washington. EE.UU. propuso un acuerdo y la Argentina lo rechazó. <https://www.lanacion.com.ar/economia/eeuupropuso-un-acuerdo-y-la-argentina-lo-rechazo-nid303449/>
- _____, 18 de junio de 2020. El Gobierno evalúa volver a convocar a elecciones de parlamentarios del Mercosur. <https://www.lanacion.com.ar/politica/parlasur-nid2381747/>
- Malamud, A. y Schmitter, P. C. (2006). La experiencia de integración europea y el potencial de integración del MERCOSUR. *Desarrollo Económico*, 46(181), 3-31.
- Medwid, B. (2008). Estrategia de los sindicatos de la industria alimentaria argentina frente al MERCOSUR. *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo*, (20), 51-68.
- Miranda, R. (2001). El eje doméstico de las cuestiones externas de la Argentina: el caso del Mercosur. *Invenio*, 4(7), 99-156.
- Moniz Bandeira, L. A. (2004). *Argentina, Brasil y Estados Unidos. De la Triple Alianza al Mercosur. Conflicto e integración en América del Sur*. Grupo Editorial Norma.
- Ramos, H. D. (2013). Integración regional y organizaciones político-partidarias. Los partidos políticos de Argentina, Paraguay y Uruguay frente al MERCOSUR. *Revista Debates*, 7(2), 33-50.
- Rapoport, M. y Madrid, E. (2011). *Argentina - Brasil. De rivales a aliados. Política, economía y relaciones bilaterales*. Capital Intelectual.
- Perotti, A. D. (2020). *MERCOSUR: suspensión de un Estado Parte y PARLASUR*. Instituto de Derecho Europeo e Integración Regional (Ideir)-Universidad Complutense.

BOLETIN DEL DEPARTAMENTO DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE

Télam, 16/07/2021, Crearán una comisión en el Parlasur para investigar el golpe en Bolivia.

<https://www.telam.com.ar/notas/202107/561611-parlasur-comision-investigacion-golpe-estado-bolivia.html>.

_____, 04/07/2021, Parlasur analiza apartar a Rodríguez Simón, mientras se tramita su

pedido de ser refugiado político. <https://www.telam.com.ar/notas/202107/560100-parlasur-rodriguez-simon-refugiado.html>.

Vázquez, M. (2002). Sobre la dimensión parlamentaria de los procesos de integración regional. El Mercosur y la Unión Europea en perspectiva comparada a la luz de los desafíos del Área de Libre Comercio de las Américas. *Revista de Ciencia Política*, 5(6), 147-182.

SITIOS WEB OFICIALES

Parlasur: <https://parlamentomercosur.org/>