

Parlamento de MERCOSUR: Profundización o Irrelevancia

Emanuel Porcelli¹²

La instalación del Parlamento de Mercosur en mayo de 2007 representa un salto cualitativo en la historia de este bloque regional. La figura de un parlamento implica dotar a un proceso que nació como de complementación económica–comercial, de estructuras de debate político y de representación ciudadana.

Sin embargo, la llegada del Parlamento, es un proceso que cuenta con algunas particularidades que intentaremos repasar en las líneas subsiguientes, como así también los interrogantes luego de su primer año de actividades.

El Protocolo Constitutivo y la génesis del Parlamento

Todos los procesos de integración obedecen a un natural encause de un momento político y económico en donde el nacimiento o profundización de la integración se da como el paso natural que implica la maduración de la etapa anterior, sin embargo, en el caso del Mercosur, debemos comprender que la decisión política que acompañó el resurgimiento del bloque luego las crisis de los socios mayores en el 1999 y 2001 obedeció de la convicción de los presidentes, con las debilidades y fortalezas que de esta situación genera.

¹ Lic. en Ciencia Política. Investigador del Centro de Estudios Sudamericanos (CENSUD) IRI – UNLP. Becario doctoral de CONICET. Docente UNLP y UBA. eporcelli@gmail.com

² El presente trabajo forma parte del proyecto de investigación de proyecto "La Infraestructura como factor de Integración en el ámbito del MERCOSUR". Instituto de Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de La Plata. Proyecto J091

La dimensión parlamentaria en el ámbito de Mercosur, no estaba presente en el espíritu comercialista³ del Tratado de Asunción⁴ el cual concentraba todas las decisiones dentro de la órbita de los Ministerios de Economía y Relaciones Exteriores de cada uno de los países. Sin embargo el tratado firmado en 1991, se establece en su art. 24 (el último del mismo) la creación de la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC) de la que solo se menciona la necesidad de informar a los Poderes Legislativos de cada uno de los estados.

La diagramación institucional efectuada en el Protocolo de Ouro Preto, en 1994, establecerá en sus artículos 22 al 27 el rol de la CPC, dentro de una estructura con un fuerte diseño intergubernamental y con un control de la gestión por parte de las diferentes agencias de los poderes ejecutivos nacionales. Es oportuno señalar que solo se establece que será el *órgano representativo de los Parlamentos* (art.24) y que procurará acelerar la adopción de las normas Mercosur a la normativa nacional como así también a la armonización de las legislaciones nacionales. Por otro lado se le da la facultad de poder realizar recomendaciones al Consejo de Mercado Común (CMC) vía el Grupo de Mercado Común (GMC).

A partir de aquí, podemos identificar una primera etapa entre 1991-1999 de conformación de identidad de la CPC caracterizada por el desarrollo de los reglamentos internos, una agenda de escasa sustentabilidad (muy amplia y ligada a las prioridades de la presidencia pro tempore rotativa) y una segunda etapa entre el 2000 y el 2007 de profundización de la dimensión parlamentaria en donde se focalizará desde la XV Reunión Plenaria de Santa Fe (en donde se formalizó en la Disposición 10/00 la intención de avanzar en proceso de institucionalización del parlamento) en el proceso que finalizará en diciembre de 2004 con la Decisión 49/04 en donde se manifiesta la decisión de crear un Parlamento de Mercosur y se le pone como fecha límite diciembre de 2006.

³ Debemos diferenciar el espíritu de coordinación política con el que se llevó a cabo el Acta de Integración Argentino-Brasileña, entre Alfonsín y Sarney en 1985.

⁴ No nos debemos olvidar que el contexto internacional de 1991, luego de la caída del Muro de Berlín y posterior caída del Bloque Soviético, *la ola neoliberal* inundó nuestra región apoyándose en el consenso de Washington.

Durante el 2005 se realizó un trabajo de coordinación política y técnica desde la CPC para poder firmar en diciembre el Protocolo Constitutivo en donde se establece un Parlamento que debía instalarse en diciembre de 2006 (finalmente lo hará en mayo de 2007). Esta etapa estuvo condicionada por la negociación política ya que cada una de las secciones nacionales de la CPC contaba con capacidad de veto, frente a la aprobación del protocolo.

Priorizando la realización de un *parlamento posible*, estableciendo distintas etapas para adecuar la realidad y necesidad política mediante pasos que promuevan en un mediano plazo dotar al parlamento de la necesaria *legitimidad ciudadana* y *representación*. Se establecieron 2 etapas de transición (2007-2010/2011-2014) para poder llegar al 2014 con un parlamento con sus miembros elegidos de forma directa por los ciudadanos del bloque y en una elección independiente de los calendarios nacionales.

Esto significa que en este camino a recorrer se deben resolver 3 cuestiones primordiales para su éxito: a) la composición numérica del cuerpo (ya que hasta el 2010 es igualitaria, 18 miembros para cada sección nacional); b) el proceso de elección directa al interior de cada Estado; c) la visibilidad externa del parlamento que contribuya al largo y lento proceso de generación de ciudadanía Mercosuriana.

Es aquí necesario destacar algunas características de esta nueva institución en la estructura del MERCOSUR:

- a) que es el órgano de representación de los pueblos del bloque y no de los estados que la componen;
- b) que esa representación, es otorgada a los representantes mediante el voto directo de los ciudadanos;
- c) que la representación será atenuada, contemplando el desequilibrio y el dispar tamaño de los socios;

d) que significa una solución al histórico déficit democrático del proceso.

A pesar de conocerse la existencia de otros espacios parlamentarios a escala regional como el Parlamento Andino o el Centroamericano, la referencia obligada del Parlamento de Mercosur, es sin lugar a dudas el Parlamento Europeo, la única institución supranacional directamente elegida del mundo y el órgano representativo de alrededor de 490 millones de personas, quienes constituyen el segundo electorado democrático más grande del mundo, después de la India.

Sin embargo, es oportuno señalar que no solo se inició en 1960, sino que también su rol, fue ganando espacios en la institucionalidad de la Comunidad Europea, partiendo de un lugar irrelevante durante sus primeros 20 años al Acta Única de 1986⁵ en donde se realizó la primer ampliación real de sus competencias. En 1979 cuando se realizaron las primeras elecciones directas, se le otorgó al Parlamento un peso simbólico y una legitimidad que lo transformó en el principal promotor de la integración europea.

Con respecto a su composición, es necesario destacar que el Parlamento Europeo comenzó su camino con 78 representantes en su fundación dentro de la Comunidad del Carbón y del Acero a los actuales 785 (que volverán a la cantidad establecida por el Tratado de Niza a 732 en las elecciones de 2009)⁶. Sin embargo, una vez aprobado y ratificado por todos los países, el Tratado de Lisboa, eleva el piso de representación de 5 a 6 diputados y un máximo total de 750. En la actualidad las representaciones nacionales parten de los 5 representantes de Malta hasta los 99 parlamentarios alemanes.

⁵ El Acta Única de 1986 significó un paso adelante en el proceso europeo, consolidando el mercado común y buscando formar un mercado interior sin fronteras a su interior, asegurando la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales. Este tratado sentará las bases necesarias para llegar a la unidad monetaria posteriormente.

⁶ Estos cambios obedecen a la incorporación de Rumania y Bulgaria, que se incorporaron en el periodo 2004-2009.

Por otro lado, los poderes del Parlamento se han ido ampliando progresivamente de Tratado en Tratado. El Tratado de Lisboa sigue en la misma línea e incrementa sus poderes en materia legislativa, presupuestaria y de acuerdos internacionales.

Por lo tanto si bien, es un faro a seguir y una experiencia que debe ser tenida en cuenta como referencia, es inadecuada la comparación del incipiente Parlamento de MERCOSUR con el ya establecido Parlamento Europeo, ya que la misma solo generará continuas frustraciones.

Evolución 2007-08: CPC Plus

El marco en el que se desarrolla la instalación del parlamento de Mercosur en mayo de 2007, plantea un desafío y un paso adelante en el proceso de integración regional. Por supuesto, que es digno de ser celebrado la posibilidad de contar con un espacio regional de carácter político que fomente la necesaria democratización del proceso de toma de decisiones en la esfera regional, concentrada en el nivel intergubernamental y particularmente interpresidencial, pero no es de por sí una acción acabada en si misma.

El mero funcionamiento del parlamento regional, es un paso adelante imposible de desandar en la senda de la integración regional e implica la representación de la población, ya cual, se encontraba relegada a un segundo plano, en donde podía participar del proceso mediante espacios destinados a la sociedad civil organizada (sindicatos, ONGs, espacios juveniles, etc.) que incidían de forma tangencial en la estructura formal de Mercosur (derivado estrictamente del peso político de quienes participan en los espacios) y mediante iniciativas puntuales como las desarrolladas en el Foro Consultivo de la Sociedad Civil de la Cancillería Argentina o el programa “Somos MERCOSUR”. La formación de un espacio con representantes de los pueblos que habitan la geografía mercosuriana, presupone la necesaria consolidación de una identidad y ciudadanía regional.

Durante su primer año y medio de funcionamiento, podemos destacar como valioso la necesaria sanción de su reglamento interno y los intentos para la constitución de espacios políticos transnacionales (como podemos señalar la experiencia del espacio progresista) que permitan comenzar a formular propuestas con una importante base de sustentación política regional.

Sin embargo son más los asuntos pendientes que los avances realizados en este periodo. Se han desarrollado un sin fin de desajustes administrativos⁷ y la ausencia de una agenda sustanciosa que promueva al GMC propuestas de disposiciones que den respuesta a los múltiples interrogantes por los que pasa el bloque. Debemos señalar también la falta de un presupuesto acorde a su rol y el escaso funcionamiento de las múltiples competencias que el Protocolo le confiere al parlamento, pueden convertir a esta estructura en un gigante con pies de barro o una CPC plus, ya que no podemos señalar que actualmente sea un *Parlamento*, ya que no *representa* a los ciudadanos, no *legisla* ni tiene capacidad de *control* sobre las otras instituciones regionales.

Es destacable y llama la atención la poca o nula presencia dentro de los medios de comunicación y opinión pública del Parlamento del Mercosur. Si bien, *a prima facie*, esto no sería un indicador de la calidad del funcionamiento del órgano, genera interrogantes sobre el nivel de relevancia del parlamento en la opinión pública regional, en donde se conjugan la poca o negativa imagen de los parlamentos nacionales⁸, como así, la percepción negativa hacia el Mercosur.

De elecciones y proporciones

El proceso de negociación en donde nació el Parlamento de MERCOSUR tuvo participación de técnicos (reunidos en el Grupo Técnico de Alto Nivel – GTAN) y de los miembros de la CPC. Priorizando la necesidad de la instalación efectiva del parlamento, se optó por definir antes de las primeras elecciones directas, la distribución y proporción de las bancas al interior del cuerpo y desarrollando la primera etapa con 18 parlamentarios por cada sección nacional.

⁷ Dentro de esos desajustes podemos señalar la falta de quórum en la sesión de junio de 2007, debido a la ausencia de los representantes paraguayos que debían asistir a una sesión de su parlamento nacional.

⁸ Según el último informe de la Corporación Latinobarómetro, los partidos políticos y las cámaras legislativas nacionales se encuentran entre las instituciones con menor imagen positiva en la opinión pública. Informe Latinobarómetro 2007.

La elección de abril de 2008, en el Paraguay, en donde se consagró Fernando Lugo como presidente de ese país, también significó la primer elección directa de parlamentarios regionales. En esa oportunidad, 18 candidatos fueron elegidos por el voto de la ciudadanía. Sin embargo la superposición con las elecciones presidenciales, polarizó el debate electoral y se produjo una marcada ausencia en el desarrollo de las campañas del parlamento mercosuriano. Prueba de esto, sale de la comparación entre los resultados entre la elección a diputados nacionales y parlamentarios mercosurianos:

	Diputados Nacionales		Parlamentarios MERCOSUR	
ANR (colorados)	30	38%	6	33%
PLRA (liberales)	27	34%	6	33%
UNACE (oviedistas)	15	19%	4	23%
PPQ	3	4%	1	5,5%
Otros	4	5%	1	5,5%

Fuente: Tribunal Superior de Justicia Electoral. <http://www.tsje.gov.py/e2008/index.php>

Pero, aún con las particularidades y debilidades que podrían señalar de la experiencia paraguaya, el avance que significa la realización de la misma, genera el compromiso político real del resto de los Estados para el cumplimiento de lo establecido en el Protocolo de Montevideo.

Es necesario señalar que, en ningún lugar el Protocolo de Montevideo, establece como piso para las delegaciones 18 bancas, ya lo establecido en su Disposición Transitoria segunda previó que el numero debería ser establecido por una decisión que debió aprobarse antes de las elecciones de Abril.

Entonces, la elección paraguaya, establece el piso *de facto* de 18 representantes para los socios minoritarios⁹ y somete a la necesidad de abrir un proceso de negociación en donde se contemple por la necesaria proporcionalidad de las representaciones nacionales, pero deberá ser atenuada, debido a la disparidad entre Brasil y el resto de los socios. Por otro lado, se deberá asegurar la pluralidad de partidos en su interior como así también la representación de las diferentes regiones o provincias.

Sin duda, resulta necesario poder comparar la actual composición numérica del parlamento mercosuriano con otros organismos regionales similares con elección directa de sus representantes:

Organismo	Población a representar	Representantes	Relación representante/ población
Parlamento Europeo	497 millones	732	1/679.000 hab.
Parlamento Centroamericano	29,6 millones	100	1/296.000 hab.
Parlamento de ¹⁰ MERCOSUR	233,7 millones	72	1/ 3,245 millones de hab.

Del cuadro anterior se puede observar la relación (en términos representante/población) de la composición actual del parlamento. Durante el desarrollo de los meses subsiguientes, serán los parlamentarios quienes definan en número de bancas para Argentina, Brasil y eventualmente, Venezuela. Esa cantidad deberá contemplar las características geográficas y la pluralidad política, teniendo en cuenta la pluralidad de partidos que participan de la arena política.

9 Es necesario recordar la similitud población entre los 6,6 millones de habitantes del Paraguay con los 3,5 millones de Uruguay.

10 Solo se contemplan sus cuatro miembros plenos y su actual composición numérica.

Teniendo como base los 18 parlamentarios de los socios menores, el número total del parlamento de MERCOSUR no debería bajar de 150 bancas a razón de 1/1,5 millones de habitantes. Pero esta relación no será simétrica al interior de los Estados Parte, debido al marcado diferencial de magnitud. El Protocolo Constitutivo lo deja establecido cuando habla de “*representación ciudadana*” en su art. 5. Esta representación significará romper con las conservadoras y *chauvinistas* visiones nacionales en búsqueda de una mirada más amplia que comprenda una nueva concepción de ciudadanía regional.

La calidad de representación es el elemento distintivo que hace a la esencia primordial de un parlamento y lo que brinda legitimidad democrática al proceso de integración. Fortalecer este aspecto es fortalecer el corazón mismo de la dimensión política y el carácter estratégico del Mercosur. Un parlamento paritario, no se corresponde con la lógica política de representación y legitimidad, sino por el contrario, con la lógica diplomática derivada de la igualdad forma de “*un Estado, un voto*”.

Simultáneamente, los parlamentos nacionales, deben en el transcurso de los próximos meses sancionar los instrumentos legislativos que autoricen la realización de las elecciones en conjunto con alguna de las elecciones que se realizaran durante los años 2009 y 2010, a saber:

Argentina	Elecciones legislativas	Octubre de 2009
Brasil	Elecciones estatales y presidenciales	Octubre de 2010
Uruguay	Elecciones presidenciales	Octubre de 2009
Uruguay	Elecciones municipales	Mayo de 2010

Sin embargo, la realización de las elecciones de los parlamentarios regionales, dependerá de los acuerdos políticos que permitan continuar este camino. Acuerdo que no es sencillo, en virtud de la oposición de algunos actores políticos de algunos socios, como es el caso del

Uruguay¹¹ y de las mayorías especiales o tiempos que son necesarios para la sanción de leyes electorales, en virtud de los requerimientos establecidos.

Los costos del incumplimiento

Como decíamos anteriormente, existe la posibilidad de convertir al parlamento en un gigante con pies de barro. Una de esas alternativas podrá darse con el incumplimiento de alguno de los tres socios restantes de los plazos establecidos en el art. 6 y las disposiciones transitorias primera, segunda y tercera del Protocolo de Montevideo.

Políticamente, la ausencia de avances en la implementación de la segunda fase de la instalación del parlamento significará una clara señal del *desinterés* por profundizar el proceso y una *contradicción* entre las acciones concretas y reales y el discurso político de los diferentes actores.

Por otro lado, generará una serie de ventanas que posibilitarían la exposición a un alto grado de vulnerabilidad política y jurídica a esta incipiente y aun no madura institución regional, por parte de actores políticos contrarios a la profundización del modelo de integración. En términos jurídicos, el incumplimiento del Protocolo, puede interpretarse como contrario a una norma MERCOSUR, cuya obligatoriedad viene dada del Protocolo de Ouro Preto¹² y en algunos casos, como el argentino, por la primacía garantizada de las normas regionales sobre las leyes nacionales mediante la Constitución Nacional. Dentro del seno del parlamento, aquellas delegaciones que luego del 2010, continúen siendo designadas de forma indirecta, podrán también, ser impugnadas por otras delegaciones o por cualquier partido político de su

¹¹ Algunos miembros de los partidos de la oposición presentaron un pedido de inconstitucionalidad a la Ley nro. 18.063 del parlamento uruguayo que ratifica la aprobación del Protocolo Constitutivo, argumentando que atenta contra el artículo nro. 331 de la Carta Magna del Uruguay.

¹² Resulta necesario hacer referencia a los artículos 2, 9, 38 y 42 del tratado firmado en 1994.

país u otro Estado Parte. Estas u otras acciones podrán tener como consecuencia un acelerado desgaste en detrimento de la fortaleza institucional del novel Parlamento y una crisis política difícil de remontar.

Conclusiones. 2008-2014: Ventana de oportunidad.

El Parlamento de MERCOSUR está llamado a ser un actor central en la *nueva institucionalidad* del bloque. Una institucionalidad que implique la presencia de estructuras regionales autónomas y permanentes, dotadas de recursos y potestad para poder administrar el proceso de integración.

Un Parlamento representativo, de conformación proporcional, electo por sufragio universal de sus ciudadanos, es sin dudas una fuerte e inequívoca señal política hacia el mundo de que el MERCOSUR es una realidad inexorable e irreversible.

Pero el Parlamento deberá contener una agenda política que necesariamente funcione sincronizada con la agenda social y ciudadana, ya que la disputa por el avance y profundización del MERCOSUR se debe cimentar en el desarrollo de una conciencia, identidad y ciudadanía regional, o dicho en otras palabras que el proceso regional signifique un cambio cualitativo en la vida diaria de sus habitantes.

Si durante el próximo lustro, el Parlamento no se convierte en un actor relevante, el cual la opinión pública regional, visualice como tal, el inicio de la tercera etapa establecida en su Protocolo Constitutivo, con elecciones simultáneas e independientes, posiblemente tendrá graves dificultades para su realización.

Este es el desafío que le espera al Parlamento y a todos como ciudadanos y miembros de este proceso, el cual no tiene puntos intermedios, o se desarrolla y se convierte en un actor generador y potenciador de la integración o es una *estructura irrelevante* dentro de la actual intergubernabilidad. Los próximos años nos permitirán una respuesta.

Bibliografía

ANDACHT, Fernando. “Integración/desintegración. Nuevos signos de identidad en el Mercosur”, en De Sierra, Gerónimo (comp.) Los rostros del Mercosur. El difícil camino de lo comercial a lo societal, Clacso, Buenos Aires, 2001

BOGADO BORDAZAR, Laura, “Hacia el Parlamento de MERCOSUR”, Boletín Electrónico del CENSUD (Centro de Estudios Sudamericanos) Nro- 6, Mayo 2007, Instituto de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, de la Universidad Nacional de La Plata. <http://www.iri.edu.ar/>

CAETANO, Gerardo, “Los retos de una nueva institucionalidad para el MERCOSUR”, Friedrich Ebert Stiftung, Montevideo, 2005.

CAETANO, Gerardo y PÉREZ ANTÓN, Romeo. “Fortalecimiento de la dimensión parlamentaria e institucional del proceso de integración. Pautas para su futura evolución”, en Caetano, Gerardo y Perina, Rubén (comp.) Parlamentos e instituciones del Mercosur. Los nuevos desafíos, CLAEH, Montevideo, 2000

CAETANO, Gerardo y PÉREZ ANTÓN, Romeo “La consolidación institucional del Mercosur: el rol de los parlamentos” en De Sierra, Gerónimo (comp.), Los rostros del Mercosur. El difícil camino de lo comercial a lo societal, CLACSO, Buenos Aires, 2001

CAETANO, Gerardo y PERINA, Rubén. “Los congresos del Mercosur en la democracia y la integración”, en Caetano, Gerardo y Perina, Rubén (comp.) Mercosur y Parlamentos, CLAEH, Montevideo, 2000

CASAL, Oscar. “El camino hacia el Parlamento de MERCOSUR”, Friedrich Ebert Stiftung, Montevideo, 2005.

CIMADAMORE, Alberto. “Crisis e instituciones: Hacia el Mercosur del siglo XXI” en De Sierra, Gerónimo (comp.) Los rostros del Mercosur. El difícil camino de lo comercial a lo societal, CLACSO, Buenos Aires, 2001

DE ALMADA MEDEIROS, Marcelo y CAVALCANTI, Henrique, “Parlamento do MERCOSUL: Primeiro ano de vida”, Boletín Electrónico del CENSUD (Centro de Estudios Sudamericanos) Nro- 12, Mayo 2008, Instituto de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, de la Universidad Nacional de La Plata.
<http://www.iri.edu.ar/>

Fundación Konrad Adenauer y Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR, “Hacia el Parlamento de MERCOSUR”, Montevideo, 2004.

GENEYRO, Rodolfo y MUSTAPIC, Ana María. “Fortalecimiento de la dimensión parlamentaria e institucional del proceso de integración. Pautas para su futura evolución”, en Caetano, Gerardo y Perina, Rubén (comp.) Parlamentos e instituciones del Mercosur. Los nuevos desafíos, CLAEH, Montevideo, 2000

Instituto de Relaciones Internacionales (IRI). “Todo el MERCOSUR”. Edición 2007.

MUSTAPIC, Ana María y LLANOS, Mariana “El papel del Congreso Argentino en el tratamiento del presupuesto y el Mercosur”, en Caetano, Gerardo y Perina, Rubén (comp.) Mercosur y Parlamentos, CLAEH, Montevideo, 2000

ONUKE, Janina, “Democracia e Integración Regional: perspectivas del Parlasur”, Boletín Electrónico del CENSUD (Centro de Estudios Sudamericanos) Nro- 12, Mayo 2008, Instituto de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, de la Universidad Nacional de La Plata. <http://www.iri.edu.ar/>

PEÑA, Felix, “El potencial del Parlamento del MERCOSUR”, Boletín Electrónico del CENSUD (Centro de Estudios Sudamericanos) Nro- 12, Mayo 2008, Instituto de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, de la Universidad Nacional de La Plata. <http://www.iri.edu.ar/>

PORCELLI, Emanuel, “La legitimidad: desafío del PARLASUR”, Boletín Electrónico del CENSUD (Centro de Estudios Sudamericanos) Nro- 6, Mayo 2007, Instituto de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, de la Universidad Nacional de La Plata. <http://www.iri.edu.ar/>

SCHVARZER, Jorge. “El Mercosur, un bloque económico con objetivos a precisar”, en De Sierra, Gerónimo (comp.), Los rostros del Mercosur, el difícil camino de lo comercial a lo societal, Clacso, Buenos Aires, 2001

VÁZQUEZ, Mariana. “La Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur. Reflexiones sobre su trayectoria político – institucional” en Revista Res Pública, año I, número I, Buenos Aires, Noviembre 2001