

Avatares en el camino hacia la instalación del Parlamento del MERCOSUR: entre la irrelevancia o la posibilidad de cambio institucional¹

Emanuel Porcelli²

Recibido: 06/06/2013

Aceptado: 28/07/2013

RESUMEN

El objetivo del presente artículo consiste en dar cuenta del proceso iniciado en la última década con la creación y posterior instalación del Parlamento del MERCOSUR. El desarrollo de la dimensión parlamentaria del bloque regional se encuentra íntimamente vinculado con los avatares de la esfera política doméstica, lo que ha signado los primeros años de vida del ParlaSur derivando tanto en oportunidades para su desarrollo como en situaciones de parálisis. Al respecto, este trabajo busca dar cuenta de las causas de las oportunidades y obstáculos que ha debido sortear el ParlaSur en su proceso de instalación y devenir. Por último se intentan establecer algunos escenarios de desarrollo para los próximos ciclos electorales nacionales, los que se inician a partir del 2013 en Paraguay.

Palabras clave: MERCOSUR, Parlamento, Gobernanza regional, Política Latinoamericana

Ups and downs on the way to the installation of the MERCOSUR Parliament: irrelevance or possibility for institutional change?

ABSTRACT

The goal of this article is to give an account of the process initiated in the last decade with the creation and subsequent installation of the MERCOSUR Parliament. The development of the parliamentary dimension of the regional agreement is closely linked to the developments of the domestic political sphere, which has marked the early years of ParlaSur which results, in turn, in both opportunities and

¹ Este trabajo es una versión preliminar del capítulo del libro compilado por Vázquez, M. *MERCOSUR 1991 – 2012. Testimonio del cambio de época*, Buenos Aires: Biblos.

² Lic. en Ciencia Política. Ha realizado estudios de posgrado en Relaciones Internacionales. Doctorando en Ciencias Sociales en la Universidad de Buenos Aires. Docente en la Universidad de Buenos Aires, Universidad Nacional de La Plata y Universidad Nacional de Lomas de Zamora. Coordinador de la Maestría en Políticas Públicas y Gobierno de la Universidad Nacional de Lanús. Consultor e Investigador en temas de integración regional con especial énfasis en el MERCOSUR - eporcelli@gmail.com

deadlocks for its development. In this regard, this paper seeks to explain the causes of the opportunities and obstacles that the Parlasur's installation process has to overcome. Finally we will try to establish some prospective scenarios for the next national election cycles, those starting from 2013 in Paraguay.

Key words: MERCOSUR, Parliament, Regional governance, Latin American Politics.

1. Introducción

El MERCOSUR, acuerdo de integración regional entre Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay, fue creado en el año 1991 con la firma del Tratado de Asunción (TA); desde el año 2012 Venezuela se incorpora como Estado Parte. Su primera década estuvo marcada por un énfasis en la dimensión económico – comercial, en detrimento de las agendas sociales y de participación ciudadana. Consecuentemente, la estructura institucional intergubernamental acordada de manera definitiva en el Protocolo de Ouro Preto (POP) en 1994, siguió el sesgo comercialista, centrando las decisiones y el proceso legislativo en los funcionarios de los ejecutivos nacionales (y, dentro de ellos, de los Ministerios de Economía y Relaciones Exteriores).

La institucionalidad que se cristaliza en el nacimiento del MERCOSUR está cruzada por la lógica de la *representación paritaria* de los socios en cada uno de las instituciones y la *obligatoriedad del consenso* para la toma de decisiones en el marco del auge del neoliberalismo en la región. Esta particularidad, basada en la desconfianza entre los socios, configuró cada una de las reuniones del bloque en estos años como un espacio de negociación entre 4 diplomacias nacionales, evaluando *costos* y *beneficios* en cada una de las decisiones promoviendo una cultura institucional de *negociación constante entre 4 países* por sobre una deseada cultura en *clave regional*.

Por otro lado, la concentración de la *coordinación* de toda la agenda de reuniones (de todas las temáticas) del bloque en manos de la Cancillería (arts. 7, 11 y 17 del POP) y la diversificación de múltiples espacios de negociación sin poder de decisión quienes deben volcar sus propuestas al final de cada semestre y Presidencia Pro Tempore en

los espacios decisorios dificulta los procesos de negociación y acuerdos dentro de la estructura institucional del bloque (Caetano, Vazquez & Ventura, 2009).

2. Antecedentes (1991-2004)

En el Tratado de Asunción se menciona en su Art. 24 la creación de una Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC) con el «*objeto de facilitar el avance hacia la conformación del Mercado Común*»³ para facilitar la información de los poderes legislativos nacionales de las definiciones en el ámbito regional que lleven adelante los ejecutivos.

En 1994, el Protocolo de Ouro Preto (POP) –por presión de los legisladores de los Estados Parte– crea la CPC incorporándola a la estructura institucional del bloque. Por vez primera se determina que «*es el órgano representativo de los Parlamentos de los Estados Partes*», dándole las atribuciones de informar a los poderes legislativos y procurar acelerar los procesos para la armonización y la incorporación de normas emanadas de los órganos del MERCOSUR de cada uno de los Estados⁴. La CPC, de carácter intergubernamental, se conformó por 16 miembros de cada sección nacional (64 legisladores en total) como representantes de los legislativos nacionales. Su reglamento interno reprodujo la lógica paritaria y de resolución solo por medio del consenso al igual que el resto de las instituciones mercosurianas. La necesidad del consenso establecía una dinámica de trabajo en donde se realizaba un primer debate al interior de cada sección nacional para luego realizar un debate más extenso entre las cuatro delegaciones.

³ Art. 24 del Tratado de Asunción: «Con el objeto de facilitar el avance hacia la conformación del Mercado Común se establecerá una Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR. Los Poderes Ejecutivos de los Estados Partes mantendrán informados a los respectivos Poderes Legislativos sobre la evolución del Mercado Común objeto del presente Tratado.»

⁴ Protocolo de Ouro Preto (1994):»Art 22: La Comisión Parlamentaria Conjunta es el órgano representativo de los Parlamentos de los Estados Partes en el ámbito del Mercosur. Art 23 La Comisión Parlamentaria Conjunta estará integrada por igual número de parlamentarios representantes de los Estados Partes. Art 24 Los integrantes de la Comisión Parlamentaria Conjunta serán designados por los respectivos Parlamentos nacionales, de acuerdo con sus procedimientos internos. Art 25 La Comisión Parlamentaria Conjunta procurará acelerar los procedimientos internos correspondientes en los Estados Partes para la pronta entrada en vigor de las normas emanadas de los órganos del Mercosur previstos en el Artículo 2 de este Protocolo. De la misma manera, coadyuvará en la armonización de legislaciones, tal como lo requiere el avance del proceso de integración. Cuando fuere necesario, el Consejo solicitará a la Comisión Parlamentaria Conjunta el examen de temas prioritarios. Art 26 La Comisión Parlamentaria Conjunta remitirá Recomendaciones al Consejo del Mercado Común, por intermedio del Grupo Mercado Común. Art 27 La Comisión Parlamentaria Conjunta adoptará su Reglamento Interno».

En su primera etapa, la CPC se dedicó a la conformación de su identidad: sanciona su reglamento interno y su actuación se ciñe a la limitada capacidad de acción acordada regionalmente. Sin embargo, es dable destacar su papel en la adopción de la cláusula democrática para el MERCOSUR (Porcelli, 2009). Su existencia se basó *de facto* de la voluntad política de un grupo reducido de legisladores que facilitaron su progresiva institucionalización. Luego del POP la CPC emprendió un proceso encaminado a optimizar su funcionamiento y a lograr un mayor peso en el marco institucional manteniendo una regularidad en sus reuniones, realizando en promedio una sesión por semestre en consonancia con las presidencias pro-tempore del bloque, en donde participan los principales partidos que conforman cada uno de los legislativos nacionales. Sin embargo, su influencia sobre el proceso de integración, fue escasa (Ramos, 2012).

3. Proceso de creación e instalación del ParlaSur (2005-2007)

A medida que avanza el proceso de integración, y en concordancia con la etapa de crisis económica en los socios del bloque (1999-2002), comienzan a tener mayor preeminencia las dimensiones sociales y ciudadanas. En este nuevo contexto se entiende el proceso de conformación del actual Parlamento del MERCOSUR (ParlaSur). En el año 2000 aparece por vez primera la idea de la conformación de un parlamento regional, aunque queda invisibilizada en el proceso de profunda crisis económica que transitaban los socios.

Con la llegada de los nuevos gobiernos en los socios mayores del bloque durante 2003, la idea de la profundización de la dimensión parlamentaria volvió a escena. En la XXIV Reunión del Consejo Mercado Común (en adelante CMC), los Presidentes de la Argentina, Néstor Kirchner, del Brasil, Luiz I. Lula da Silva, del Paraguay, Luis A. González Macchi y del Uruguay, Jorge Battle emitieron un Comunicado Conjunto donde reafirmaron su compromiso con la profundización del MERCOSUR destacando el rol institucional de la Comisión Parlamentaria Conjunta y la necesidad de avanzar en la constitución del Parlamento del MERCOSUR⁵. Esta idea se cristaliza en diciembre de 2004 con la Decisión del CMC N° 49/04 luego de no lograrse la aprobación de la primera versión del Protocolo Constitutivo presentado por la CPC para la sesión conmemorativa a 10 años

⁵ XXIV Reunión del Consejo del Mercado Común: Comunicado Conjunto de los residentes de los Estados Partes del MERCOSUR, Asunción-Paraguay, 18 de junio de 2003.

de Ouro Preto. Se manifiesta de manera expresa la decisión de crear un Parlamento, colocando como fecha límite el mes de diciembre de 2006.

El proceso de negociación que permitió la creación del Parlamento de MERCOSUR contó con la 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 con anterioridad a las primeras elecciones directas, la distribución y proporción de las bancas al interior del cuerpo, desarrollando la primer etapa con 18 parlamentarios por cada sección nacional.

La firma del Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR (PCPM) fue aprobado por el Consejo Mercado Común (CMC) el 8 de diciembre de 2005 en su XXIX Reunión y fue ratificado por los parlamentos nacionales durante el 2006.

La instalación efectiva del ParlaSur se produce en el año 2007, lo que marca el inicio de la realización de un *parlamento posible* (Porcelli, 2009, 2010), proceso por el cual se van estableciendo distintas fases, de modo de adecuar la realidad y necesidad política mediante acciones graduales que promuevan en un mediano plazo dotar al Parlamento del MERCOSUR de la necesaria *legitimidad ciudadana* y *representación*. Bajo este horizonte, se establecieron dos etapas de transición, 2007-2010 (elección indirecta de 18 parlamentarios por Estado Parte), primero, y 2011-2014 (elección directa –pero no simultánea– de los parlamentarios, tras la definición de un criterio de representación), luego; para poder llegar al año 2014 con un Parlamento que cuente con miembros elegidos de forma directa por los ciudadanos del bloque y en una elección independiente de los calendarios nacionales, de forma simultánea en los cuatro socios⁶.

4. Desarrollo de sus primeros años (2008-2010)

4.1 Proporcionalidad

La elección de abril de 2008 en el Paraguay, en la que se consagró Fernando Lugo como presidente de ese país, constituye un hito importante en tanto se produjo la primer elección directa de 18 parlamentarios regionales (estableciendo un piso *de facto* en la cantidad de representantes por país).

⁶ Vale recordar que, en ese momento, Venezuela se encontraba en proceso de incorporación al MERCOSUR.

Durante el desarrollo del 2008, fueron los parlamentarios del MERCOSUR quienes definieron el número de bancas para Argentina, Brasil y, eventualmente, Venezuela, mientras se confirmó el piso para Paraguay y Uruguay. Esa cantidad debió contemplar las características geográficas y la pluralidad política; es decir, teniendo en cuenta la pluralidad de partidos que participan de la arena política. La base que debió contemplarse fue la cantidad de 18 parlamentarios para los socios menores (piso *de facto*, establecido por las elecciones paraguayas). La primera iniciativa estimaba que la cantidad de bancas no debería bajar de 150 a razón de 1/1,5 millones de habitantes, buscando establecer un punto medio entre ese número y la actual composición poblacional del bloque (evidenciada por la disparidad sociodemográfica de Brasil *vis a vis* el resto de los socios). Se tomó en consideración, además, que el número de representantes no debería ser elevado ya que se establecería una restricción material al proceso a causa de la imposibilidad de financiamiento.

El desafío a resolver, como eje de la cuestión, era el *costo derivado* de la ausencia de simetría al interior de los Estados Parte de la relación «representantes – representados» que *obligaba* a modificar la composición igualitaria y simetría reproducida en todos los espacios institucionales del bloque. El PCPM permitió resolver esta dificultad al establecer la idea de «*representación ciudadana*» en su Art. 5. Esta representación significó romper con las conservadoras y *chauvinistas* visiones nacionales en búsqueda de una mirada más amplia que comprenda una nueva concepción de ciudadanía regional.

La proporcionalidad en el camino hacia la construcción de un *Parlamento Posible* fue establecida con la aprobación de un criterio de representación poblacional decreciente en abril del 2009⁷. A partir del mismo, la composición del Parlamento del MERCOSUR consistiría del siguiente criterio (véase Cuadro 1).

En virtud de lo estipulado y conforme a la población de los países correspondiente que componían el bloque regional como Estados Parte al año 2009, el Parlamento debía quedar compuesto de la siguiente manera: 18 para Uruguay y Paraguay, 43 para Argentina y 75 para Brasil (véase Cuadro 2).

⁷ Acuerdo Político para la consolidación del MERCOSUR y proposiciones correspondientes» aprobado en la XVII Sesión Plenaria del Parlamento del MERCOSUR, Asunción 28 de Abril de 2009, conforme a la propuesta presentada AE/VI SO/2007/N°47.

Cuadro 1

Criterio de representación atenuada	
Población	Escaños
Para países hasta 15 M habitantes	18 escaños
+ de 15 a 40 M habitantes	18 + 1 escaño adicional c/ 1 M. de habitantes
+ de 40 a 80 M habitantes	18 + 25 + 1 escaño adicional c/ 2,5 M. habitantes
+ de 80 a 120 M habitantes	18 + 25 + 16 + 1 escaño adicional c/ 5 M. habitantes
+ de 120 M. habitantes	18 + 25 + 16 + 8 + 1 escaño adicional c/ 10 M. habitantes
Fuente: tabla de elaboración propia	
Referencia: M = millones	

Cuadro 2

Distribución de bancas / Relación representante/representados					
PAIS	POBLACION	% Población	ESCAÑOS	% Escaños	Relación Pobl/Rep
Uruguay	3.342.000 hab.	1,37%	18	11,70%	1/185.700 hab
Paraguay	6.230.000 hab.	2,55%	18	11,70%	1/346.100 hab
Argentina	39.746.000 hab.	16,25%	43 (18+25)	27,90%	1/924.300 hab.
Brasil	195.138.000 hab.	79,83%	75	48,70%	1/2.601.900 hab.
Total	244.456.000 hab.	100%	154	100%	1/1.587.000 hab
Fuente: tabla de elaboración propia en base al Anuario Estadístico de América Latina, 2007- División de Población de la CEPAL					

Sin embargo, se estableció que esa composición regiría luego de la tercera etapa de transición, ya que, como parte del mismo acuerdo, se estipuló que en la segunda etapa de transición (2011-2014) Argentina y Brasil (a los cuales, eventualmente, se debía sumar a Venezuela, cuyo Protocolo de Adhesión estaba siendo ratificado por los Estados Parte) contarían 26 y 37 parlamentarios, respectivamente. Esta reducción no obedece a un criterio matemático, sino a la voluntad política de los parlamentarios de los socios mayores, la cual permitió destrabar la negociación iniciada un año antes. Este acuerdo fue aprobado luego de un año de negociación entre el ParlaSur y el CMC el 18 de octubre de 2010 en la VIII Reunión Extraordinaria del CMC con la Decisión CMC N° 28/10.

Este acuerdo permite la posibilidad de la realización de las elecciones directas en el resto de los países de acuerdo a los calendarios electorales nacionales luego de realizar las reformas necesarias a los códigos electorales nacionales.

4.1 Interacción con otras agendas

Durante los años 2008 a 2010, el ParlaSur ha tenido un rol relevante en la vinculación y visibilidad de algunas de las llamadas «nuevas agendas» del MERCOSUR⁸. Resulta necesario destacar tres procesos en este sentido: la participación en la agenda de agricultura familiar, la vinculación con el sector cooperativista y su rol en el fortalecimiento del Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM).

Para comenzar, el tópico de la agricultura familiar aparece en numerosas oportunidades en la agenda del ParlaSur. Luego de la Decisión CMC N° 45/08 que crea el Fondo de Agricultura Familiar del Mercosur (FAF MERCOSUR), el ParlaSur declara de interés el proyecto «*Promoción de la Agricultura Familiar y Comunitaria en los países miembros del MERCOSUR*» a principios de 2010 y en numerosas oportunidades durante los años 2009 y 2010 temas vinculados a la agricultura familiar formaron parte del orden del día de las sesiones plenarias brindándole visibilidad a la temática.

En segundo término, la agenda de cooperativas da cuenta de una nutrida interacción de sus agendas. El Estatuto de Cooperativas del MERCOSUR fue aprobado por el ParlaSur en abril de 2009, utilizando la competencia establecida en el PCPM⁹, convirtiéndolo en un anteproyecto de norma MERCOSUR que sólo requería su aprobación por parte de los parlamentos nacionales para entrar en vigor de manera directa (sin intervención del Poder Ejecutivo vía la elevación al CMC, como indica el procedimiento ordinario de generación de normas en el MERCOSUR). Sin embargo, los parlamentos nacionales no le han dado tratamiento legislativo al citado Estatuto, exceptuando al caso de Uruguay, cuyo Congreso Nacional lo ha aprobado¹⁰.

Respecto del FOCEM, desde el origen del ParlaSur se creó una comisión vinculada a las temáticas susceptibles a ser financiadas por el mencionado fondo regional. Desde la Comisión de Infraestructu-

⁸ Las nuevas agendas de la integración regional son aquellas surgidas a partir del cambio de orientación en el MERCOSUR, las cuales se diferencian del sobredimensionamiento de la dimensión comercial de los años noventa y se centran en cuestiones vinculadas a la integración social, ciudadana y productiva.

⁹ «Competencias – El Parlamento tendrá las siguientes competencias: Elaborar estudios y anteproyectos de normas nacionales, orientados a la armonización de las legislaciones nacionales de los Estados Partes, los que serán comunicados a los Parlamentos nacionales a los efectos de su eventual consideración». Art 4 numeral 14° del PCPM.

¹⁰ Esta situación se explica por la gravitación del sector cooperativo en este país.

ura del ParlaSur algunos parlamentarios (especialmente paraguayos) presentaron recomendaciones y pedidos para aprobar pre-proyectos de financiamiento del FOCEM. A modo de ejemplo se puede señalar la propuesta presentada por un parlamentario paraguayo (Eric Salum) para realizar obras viales de mejoramiento y pavimentación en vistas a fortalecer la salida de Paraguay al Pacífico (conectándola con la ruta N° 86 de Argentina). Esta propuesta fue aprobada por la citada comisión, y, luego, en la sesión del 18 de mayo de 2009 en el plenario parlamentario.

Si bien a primera vista esta situación daría cuenta de cierto voluntarismo sin correlato ni impacto dentro del bloque, esta propuesta (desarrollada por un diputado elegido directamente por sus ciudadanos en las elecciones de 2008) se presenta como una de las primeras acciones por las que los miembros del ParlaSur actuaron como canalizadores y representantes de las demandas y necesidades de la región para influir en la agenda de sus propias Cancillerías.

Otro aspecto a mencionar fue el derivado a partir de la aprobación del presupuesto brasileño de 2009, en donde pautaba la erogación de USD 22 millones como aporte de ese país al FOCEM (muy por debajo de los USD 70 millones establecidos por la Decisión CMC N° 18/05). Esto provocó que la misma representación brasileña presentara en el seno del ParlaSur en su sesión de febrero de 2009, una moción denunciando y condenando el cambio de los compromisos asumidos. Se buscó poner el tema en el espacio mercosuriano para tener la fuerza y los apoyos necesarios para instalar este tema (la necesidad de la presentación de un proyecto FOCEM o modificar la erogación de montos para el fondo) en la agenda del Poder Ejecutivo.

4.3 Desafíos político institucionales

Desde su origen, la creación del ParlaSur estuvo cruzada por tensiones políticas de diversos tipos. El mismo día que se desarrollaba su primera sesión en mayo de 2007, el Partido Nacional (Blanco), una facción del Partido Colorado y el Partido Independiente de Uruguay presentaron un recurso ante la Suprema Corte de ese país solicitando que declare *inconstitucional* el PCPM. La posición de estos partidos políticos consistió en afirmar que Uruguay no podía ingresar al ParlaSur sin modificar la Constitución ya que el PCPM establece un *procedimiento preferencial* para la consideración de algunas normas del MERCOSUR, cuya duración no puede exceder los ciento

ochenta días desde su ingreso al Parlamento hasta su tratamiento¹¹ y desde su enfoque ese procedimiento preferencial podría ser inconstitucional. Por otro lado, también cuestionaban la validez de la convocatoria a elecciones no establecidas de manera taxativa en la Constitución uruguaya y que, por el esquema de mayorías, se podría formar una voluntad sin el voto de los representantes uruguayos atentando esto contra la soberanía e independencia.

En septiembre de 2008, la Suprema Corte uruguaya en su sentencia N° 664/08 declara por unanimidad desestimar el pedido de inconstitucionalidad promovido por parte de la oposición declarándolo improcedente en cuanto a las formas y como estableciendo que no se contrapone con el texto de la constitución de ese país.

4.4 Nuevos plazos

La viabilidad política para realizar las reformas necesarias en los códigos electorales nacionales para llevar adelante las elecciones directas resultó poco posible: por un lado, por la lenta negociación entre abril de 2009 (aprobación del Acuerdo Político en el ParlaSur) y octubre de 2010 (ratificación del mismo por el CMC) y, por el otro, por las dinámicas electorales de los Estados Parte (elecciones presidenciales en Brasil en octubre 2010 y en Argentina en octubre de 2011).

Para salvar el incumplimiento de los plazos establecidos en el PCPM (que indicaba que debían ser elegidos de manera directa los

¹¹ Se refieren al Art 4 num. 12 del PCPM que establece que: «Con el fin de acelerar los procedimientos internos correspondientes de entrada en vigor de las normas en los Estados Parte, el Parlamento elaborará dictámenes sobre todos los proyectos de normas del MERCOSUR que requieran aprobación legislativa en uno o varios Estados Parte, en un plazo de noventa días (90) de efectuada la consulta. Dichos proyectos deberán ser enviados al Parlamento por el órgano decisorio del MERCOSUR, antes de su aprobación. Si el proyecto de norma del MERCOSUR es aprobado por el órgano decisorio, de conformidad con los términos del dictamen del Parlamento, la norma deberá ser remitida por cada Poder Ejecutivo nacional al Parlamento del respectivo Estado Parte, dentro del plazo de cuarenta y cinco (45) días, contados a partir de dicha aprobación. En caso que la norma aprobada no estuviera en conformidad con el dictamen del Parlamento, o si éste no se hubiere expedido en el plazo mencionado en el primer párrafo del presente numeral, la misma seguirá su trámite ordinario de incorporación. Los Parlamentos nacionales, según los procedimientos internos correspondientes, deberán adoptar las medidas necesarias para la instrumentación o creación de un procedimiento preferencial para la consideración de las normas del MERCOSUR que hayan sido adoptadas de conformidad con los términos del dictamen del Parlamento, mencionado en el párrafo anterior. El plazo máximo de duración del procedimiento previsto en el párrafo precedente, será de hasta ciento ochenta (180) días corridos, contados a partir del ingreso de la norma al respectivo Parlamento nacional. Si dentro del plazo de ese procedimiento preferencial el Parlamento del Estado Parte rechaza la norma, ésta deberá ser reenviada al Poder Ejecutivo para que la presente a la reconsideración del órgano correspondiente del MERCOSUR.»

parlamentarios antes del 31 de diciembre de 2010) el ParlaSur en su Recomendación N° 16/10 opta por la aplicación atenuada de las disposiciones 1°, 3°, 4° y 5° de las cláusulas transitorias del PCPM. Dichas disposiciones hacen referencia a los plazos previstos en las etapas de transición para la elección de los Parlamentarios del MERCOSUR que sirven como referencia para su implementación gradual. La propuesta para salvar la situación del incumplimiento fue unificar las etapas (2007-2010 y 2011-2014) en una gran etapa (2007-2014), interpretándolas como extensiva y complementaria la primera etapa de la transición con la segunda.

Por otra parte, se permite a las representaciones de Argentina y Brasil incorporar parlamentarios nacionales con mandatos vigentes que representen sólo un tercio de la diferencia que surge entre el piso de las iniciales 18 bancas y el número máximo asignado a cada uno de estos dos Estados a partir del 2011 (26 y 37, respectivamente) hasta tanto realicen elecciones directas en cada uno de sus Estados. Sin embargo, esta propuesta no fue aprobada de manera inmediata (ya que no fue posible en la reunión del CMC de diciembre de 2010 en Foz do Iguazú). Un semestre más tarde, fue ratificada esta recomendación del ParlaSur mediante la Decisión CMC N° 18/11 (XLI reunión del CMC celebrada en Asunción en junio de 2011).

A partir de esta situación, se entiende que durante el primer semestre de 2011 el ParlaSur no tuvo sesiones: el ParlaSur no contó con legisladores habilitados para proseguir en sus funciones, excepto los paraguayos (que fueron electos directamente en 2008) ya que esta discusión generó un *vacío normativo* que imposibilitó su funcionamiento. Este *vacío normativo* se generó por el hecho de que, como se expuso, en diciembre de 2010 venció la primera etapa estipulada en el PCPM (sin modificaciones) que permitía la composición del ParlaSur por elección indirecta de sus miembros y el CMC no había aprobado la modificación propuesta por el ParlaSur.

5. Parálisis: ¿estancamiento o retroceso? (2011-2013)

5.1 Ausencia de tratamiento de las reformas electorales en Argentina, Brasil y Uruguay

5.1.1 Argentina

Desde el año 2008 existen en el seno del Congreso Argentino una veintena de propuestas para la reforma del Código Electoral Nacional en vistas a permitir la elección directa de los miembros del ParlaSur.

Es importante mencionar que para modificar el Código Nacional Electoral se necesita una mayoría calificada en ambas cámaras según el artículo 77° de la Constitución Nacional. La Ley N° 26.571 que reforma el Código Electoral Nacional incorporando las elecciones primarias abiertas simultaneas y obligatorias menciona la categoría parlamentarios del MERCOSUR legislando sobre su elección equiparándola a la de los diputados y senadores nacionales.

En virtud de la disparidad de propuestas y la ausencia de los consensos necesarios, se mencionan a continuación algunas de las principales alternativas presentadas:

- a) *Representación federal*: los primeros 24 lugares para quienes triunfen en cada distrito y completar los restantes lugares con quienes hayan salido segundos. Este proyecto fue presentado *antes* de la definición de la proporcionalidad del ParlaSur, por lo cual, al ser 43 el número establecido para Argentina la representación igualitaria por distrito resultaría imposible (porque se pensó para 48 bancas).
- b) *Distrito único*: se propone la elección a través de listas partidarias o alianzas electorales tomando al país como distrito único y la asignación de bancas a partir del sistema proporcional D'Hondt. Sin embargo, contemplando algunas restricciones en la conformación de las listas, los primeros lugares no repitan candidatos de una misma provincia para asegurar diversidad geográfica (por provincia).
- c) *Elección mixta*: establece una forma de elección mixta emulando el sistema alemán, dada por 24 bancas a distribuir 1 por cada uno de los distritos electorales –es decir, las 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA)– y los 19 restantes tomando al país como distrito único, donde cada partido o alianza electoral presentará su propia lista de candidatos. La designación por distrito recaerá en la lista que salga primera en cada uno de ellos. Los otros 19 serán elegidos en forma proporcional, con sistema D'Hondt y con un piso mínimo del 3 por ciento del padrón, como se exige en la elección para diputados nacionales. Otra variante propuesta consiste en distribuir los 19 cargos restantes por medio de cocientes proporcionales a la población en cada provincia.
- d) *Por regiones*: la propuesta establece 5 secciones electorales (definiendo regiones) y distribuye las bancas en proporción a la cantidad de bancas que las provincias que componen esa región poseen en la Cámara de Diputados, a saber: Región Centro (Entre Ríos, Córdoba y Santa Fe) 7 bancas; Región Buenos Aires (CABA y Buenos Aires) 16 bancas; Región Norte Grande (Corrientes, Misiones, Formosa, Chaco, Jujuy, Salta, Tucumán, Santiago del Es-

tero y Catamarca) 10 bancas; Región Cuyo (La Rioja, San Juan, Mendoza y San Luis) 4 bancas y Región Patagonia (La Pampa, Río Negro, Chubut, Neuquén, Santa Cruz y Tierra del Fuego) 6 bancas. Elegidos en forma proporcional, con sistema D'Hondt y con un piso mínimo del 3 por ciento del padrón electoral.

Todos estos proyectos han sido ingresados al trámite legislativo. Sin embargo, ninguno ha tenido tratamiento en las Cámaras (pese a que algunos han sido tratados en Comisión).

5.1.2 Brasil

En el caso brasileño solamente se presentaron dos proyectos durante el año 2009 (en simultáneo con la firma del Acuerdo Político en el ParlaSur) que aún no han logrado ser aprobados. Uno de ellos correspondiente al diputado Carlos Zaratini¹² (Partido dos Trabalhadores - São Paulo, PT-SP) tenía como horizonte las elecciones generales de 2010; mientras que el segundo, del Senador Lindbergh Farias¹³ (Partido dos Trabalhadores - Rio de Janeiro, PT-RJ) se pensó para ser puesto en acción en las elecciones municipales de 2012. Como esto no sucedió, los proyectos fueron *aggiornados* para poder ser utilizados en los comicios generales del año 2014. La principal diferencia entre ambos proyectos estaba dada por el tamaño de la circunscripción electoral. Mientras que el iniciado desde el Senado Federal (Farias) preveía una distribución entre circunscripciones electorales estaduais, el iniciado en Diputados (Zaratini) establecía un distrito único con restricciones en cuanto al origen de aquellos que ocupan los primeros lugares de la lista, asegurando presencia con posibilidades de ingreso a cada una de las cinco regiones de Brasil (Theodoro Luciano, 2012, 2013). Durante 2013 se presentó un nuevo proyecto¹⁴ que buscaba acercar posiciones para facilitar la reforma electoral de cara a las elecciones presidenciales de 2014. Sin embargo, las manifestaciones populares de Julio de 2013 en los grandes centros urbanos expresando su descontento con la clase política

¹² Proyecto de Ley PL5279/2009 presentado en 2009 por el diputado federal Carlos Zaratini (PT/SP).

¹³ Proyecto de Ley PLS126/2011 presentado en 2011 por el senador federal Lindbergh Farias (PT-RJ).

¹⁴ Presentado por el senador federal Roberto Requião el Proyecto de Ley PLS 358/2013 propone que el número de parlamentarios por unidad federativa sea definida de manera proporcional a la población de cada estado estableciendo desde un parlamentario para los estados más pequeños hasta nueve para San Pablo.

brasileña le restaron viabilidad política a la aprobación de la modificatoria.

5.1.3 Uruguay

Actualmente, no hay proyectos presentados para establecer los cambios necesarios para el desarrollo de las elecciones directas en Uruguay. Esta situación se deriva de la gravitación que tiene uno de los partidos en el sistema de partidos de dicho país.

Como se mencionó anteriormente, entre la aprobación por parte del CMC del llamado «Acuerdo Político» y la Decisión CMC N° 18/11 que prorrogó las elecciones directas y unificó las etapas de transición, se produjo la finalización del plazo establecido originalmente por el PCPM para el cumplimiento de la primera etapa de transición. La opinión del Partido Nacional (Blanco) de Uruguay fue que, en aplicación de las disposiciones del PCPM, los parlamentarios argentinos, brasileños y uruguayos habrían cesado en su función y, en consideración de esto, no se presentarían a ninguna sesión del ParlaSur. Esta posición fue compartida por parlamentarios de otros partidos con representación en el ParlaSur, lográndose una «*posición Uruguay*» respecto al tema. Sin la presencia uruguaya, y por lo establecido en el reglamento interno, el ParlaSur no constituyó el *quórum* para sesionar.

La posición de bloqueo del Partido Nacional respecto al ParlaSur –intentando declararlo inconstitucional, primero, y bloqueando su funcionamiento, luego– dificultan las posibilidades de modificación de la legislación nacional para asegurar la elección directa. Teniendo en consideración que la aprobación de una reforma de la Constitución Nacional o la adaptación de la legislación electoral a tales fines requiere de una ley aprobada por dos tercios de votos del total de componentes de cada Cámara, destrabar la posición de bloqueo de los blancos –y parte del Partido Colorado– es crucial para avanzar en la elección directa de los miembros del ParlaSur.

5.2 Bloqueos en la conformación de la delegación Argentina

Durante el año 2011 y parte de 2012 se desarrolló una situación inédita en el Parlamento argentino. Como resultado del correlato de fuerzas derivado de las elecciones de mitad de mandato del año 2009, tanto la coalición de gobierno como los partidos de la oposición se encontraron en paridad sin capacidad de iniciativa pero con la suficiente capacidad para bloquear iniciativas. Luego de ser aprobada la Decisión CMC N° 18/11 y dada la cercanía con las elecciones gene-

rales de octubre de 2011, no se realizó en el Congreso la designación de los miembros de la delegación argentina. Delegación que no logró conformarse de manera completa tampoco durante el año 2012. Solamente algunos parlamentarios que formaron parte de la delegación argentina 2007-11 y que resultaron reelectos en el año 2011 continuaron participando de los espacios formales e informales (tales como las reuniones de la llamada «*bancada progresista*») como representantes del Congreso argentino.

5.3 Golpe de Estado en Paraguay

La crisis política en Paraguay de 2012, desarrollando un *NeoGolpe de Estado* o un *Golpe de Estado parlamentario* se desató a raíz del juicio político *express* contra Fernando Lugo por Congreso de Paraguay. Se acusó al presidente electo en el 2008 por mal desempeño de funciones, acusándolo –entre otras cosas– de responsabilidad política por los enfrentamientos entre campesinos y policías ocurridos días antes en Curuguaty. Posteriormente, una mayoría de 115 parlamentarios de 5 partidos políticos diferentes sobre un total de 125 decidió destituirlo de su cargo.

Debido a la ausencia de garantías en el proceso de juicio político al Presidente Lugo –ya que se cometieron serias violaciones al debido proceso, la falta de pruebas reales, la presentación de acusaciones falsas y la celeridad con la cual se desarrolló el juicio (duró en total menos de 48 horas y se dio sólo dos horas a la defensa para la presentación oral de su descargo en el Senado)– el MERCOSUR durante la Cumbre de Mendoza, en ejercicio de la Cláusula Democrática, suspendió los derechos políticos y de participación de Paraguay en el bloque hasta la realización de nuevas elecciones generales democráticas y la asunción de las nuevas autoridades (abril y agosto de 2013, respectivamente).

Al ser Paraguay el único de los Estados Parte cuyos representantes al ParlaSur tienen la legitimidad derivada de las elecciones directas, se produjo una paradoja: por un lado, se suspendieron los derechos políticos y de participación del país en aplicación del Protocolo de Ushuaia, pero, al mismo tiempo, la presidencia del ParlaSur en ese momento la ejercía el parlamentario por Paraguay Alfonso González Nuñez, quien había resultado electo de manera directa en 2008. El Presidente del ParlaSur convocó a sesionar en varias oportunidades luego de la cumbre de Mendoza. Sin embargo, en apoyo a la decisión de suspensión de los derechos políticos y de participación

del Paraguay, los parlamentarios de Argentina (aquellos que aún continuaban en funciones desde 2007) y de los partidos de las coaliciones de gobierno de Brasil y Uruguay no concurren a las mismas para evitar que el ParlaSur tuviera *quorum*.

6. Conclusiones preliminares

Durante los 7 años de vida institucional del ParlaSur podemos claramente diferenciar 3 etapas: una primera de instalación, en donde se definen las reglas básicas de funcionamiento y la estructura interna; una segunda etapa de desarrollo de algunas de las competencias establecidas en el PCPM y la resolución de la proporcionalidad; y una tercer etapa de parálisis y estancamiento.

Resulta necesario mencionar que, en simultáneo al proceso de creación e instalación del ParlaSur, formó parte de la agenda de debate dentro del MERCOSUR la posibilidad de realizar una reforma integral a su estructura institucional. Por la Decisión CMC N° 21/05 se creó el Grupo *Ad Hoc* de Alto Nivel para la Reforma Institucional del MERCOSUR (GANRI), con el mandato de presentar al GMC una propuesta integral de reforma institucional. Aunque se mantuvo activo durante casi 4 años, no logró el caudal político necesario para transformar el núcleo central del esquema institucional del bloque.

Como se ha descrito, este *impasse* de ausencia de sesiones desde el año 2011 obedece a diferentes fenómenos políticos que se han concatenado unos con otros profundizando la parálisis. Haciendo una caracterización general de ellos podemos encontrar dos grandes rasgos para clasificarlos:

- a) aquellos derivados de las restricciones del modelo institucional del MERCOSUR: las dificultades de la doble negociación en el ParlaSur y su necesaria posterior aprobación en el CMC generando retrasos y dificultades. Es necesario resaltar que este diseño institucional subsume las decisiones de los miembros del poder legislativo de cada país a la agenda de los ministerios de relaciones exteriores de cada Estado Parte.
- b) aquellos derivados de la priorización de las agendas nacionales por sobre una agenda regional: debido a la «doble función» de los miembros del ParlaSur existe una natural y racional opción por los asuntos domésticos sobre los asuntos regionales ya que la posibilidad de continuar ocupando bancas solo está asegurada por la agenda doméstica nacional.

Durante sus primeros siete años de vida, el ParlaSur no ha logrado generar una autonomización respecto a las lógicas políticas na-

cionales. No se han desarrollado estrategias para poner en acción las competencias derivadas del art.4 del PCPM.

Sin embargo, gracias a la llegada de Venezuela como Estado Parte desde julio de 2012 (que debería contar con una representación de 32 parlamentarios, morigerando el peso específico de la representación brasileña) y su reciente ratificación del PCPM en julio de 2013; y el proceso de normalización de las relaciones entre Paraguay, Venezuela y el resto de los socios durante el segundo semestre de 2013 es posible vislumbrar algunos cambios en la agenda del parlamento regional. La realización de una primera reunión, luego de 2 años y medio de parálisis, en diciembre de 2013 permite anunciar el inicio de una nueva etapa. Una etapa que debe saldar las deudas del proceso de instalación y comenzar a poner en funcionamiento sus atribuciones.

Referencias

- Álvarez Macías, María Victoria. (2008). «El Parlamento del Mercosur: ¿hacia un proceso de integración más democrático?», *Temas y Debates*(16), 49-59.
- Caetano, Gerardo. (2005). *Los retos de una nueva institucionalidad para el MERCOSUR*. Montevideo: Friedrich Ebert Stiftung.
- Caetano, Gerardo. (2007). 2007: «El MERCOSUR en el cruce de caminos». *Revista Argentina de Economía y Ciencias Sociales*, XI, 47-76.
- Caetano, Gerardo & Perez Antón, Romeo. (2000). «Fortalecimiento de la dimensión parlamentaria e institucional del proceso de integración. Pautas para su futura evolución». En Caetano, Gerardo y Rubén Perina (Eds.), *Parlamentos e instituciones del Mercosur. Los nuevos desafíos*. Montevideo: CLAEH.
- Caetano, Gerardo & Perez Antón, Romeo. (2001). «La consolidación institucional del Mercosur: el rol de los parlamentos». En De Sierra, Gerónimo (Ed.), *Los rostros del Mercosur. El difícil camino de lo comercial a lo societal*,. Buenos Aires: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 123-153.
- Caetano, Gerardo; Vazquez, Mariana & Ventura, Deisy. (2009). «Reforma institucional del MERCOSUR: análisis de un reto». En Caetano, Gerardo (Ed.), *La reforma institucional del MERCOSUR. Del diagnóstico a las propuestas*. Montevideo: Trilce, 21-77.
- Casal, Oscar. (2005). *El camino hacia el Parlamento del MERCOSUR*. Montevideo: Friedrich Ebert Stiftung.

- Dri, Clarissa. (2009). «At what point does a legislature become institutionalized? The Mercosur Parliament's path». *Brazilian Political Science Review (Online)*, 4, 0-0.
- Geneyro, Ruben & Vázquez, Mariana. (2006). «La ampliación de la agenda política y social para el MERCOSUR Actua». *Aldea Mundo*, 11(20), 7-18.
- Lucci, Juan José. (2013). MERCOSUR «Parliament: Institutional weakness and political stalemate. Analysis six years after its formation». *Journal of Arts and Humanities*, 2(3) April 2013, 61-66.
- Maffei, Brenda Luciana. (2010). «Parlamento del MERCOSUR: Perspectivas y desafíos para una verdadera representación ciudadana». *Revista Eletrônica de Direito Internacional*, 7, 100-130.
- Perotti, Alejandro & Ventura, Deisy. (2004). *El proceso legislativo en el Mercosur*. Montevideo: Fundación Konrad Adenauer.
- Porcelli, Emanuel. (2009). «El Parlamento de MERCOSUR: entre la profundización y la irrelevancia». *El Príncipe*, Año 3(2), 39-56.
- Porcelli, Emanuel. (2010). «El Parlamento del MERCOSUR como representante de demandas locales: El caso del FOCEM». En CRIES (Ed.), *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*, 8. Buenos Aires: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales.
- Ramos, Hugo Daniel. (2012). Partidos políticos argentinos y Mercosur. *Tratados fundacionales y Comisión Parlamentaria Conjunta (1991-2006)*. *POSTData*, 17(2) Octubre, 163-197.
- Theodoro Luciano, Bruno. (2012). «A Inclusão da Representatividade Direta no Parlamento do MERCOSUL». *Boletim de Economia e Política Internacional. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada*, 11, julio - septiembre, 49-58.
- Theodoro Luciano, Bruno. (2013). *Eleições na Integração Regional. Desenvolvimento das Proposições Nacionais para as Eleições Diretas do Parlamento do Mercosul*. Trabajo presentado en 4º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais – ABRI.
- Vazquez, Mariana. (2004). «De la Asamblea Parlamentaria de la CECA al Parlamento del Mercosur: un estudio comparativo sobre la representación política en los procesos de integración regional». *Revista Agenda Internacional*, año 1(2), sep./oct./nov., 90-113.