



Revista Mexicana de Derecho Constitucional  
Núm. 36, enero-junio 2017

## ÍTER CONSTITUTIVO Y DESAFÍOS DEL PARLAMENTO DEL MERCOSUR. ESPECIAL ALUSIÓN AL CASO ARGENTINO

### *ESTABLISHING ROAD AND CHALLENGES OF THE MERCOSUR PARLIAMENT. SPECIAL REFERENCTO THE ARGENTINEAN CASE*

Gonzalo Gabriel CARRANZA\*

**RESUMEN:** Desde su tratado fundacional, el Mercosur ha ido progresando más allá de las idas y venidas de los procesos políticos que afrontan sus Estados partes. El Parlamento del Mercosur es uno de los grandes desafíos que presenta este espacio regional, donde quizás se pueda encontrar un cambio y un paso adelante gracias a la representatividad que comienza a tener. Argentina se presenta como el segundo país en elegir a sus parlamentarios, y lo hará en momentos en los que el bloque regional busca consolidarse como espacio de integración. En el presente trabajo se abordará cómo ha sido la constitución del cuerpo legislativo y cuáles son los retos que presenta.

**Palabras clave:** Mercosur, Parlamento, Argentina, elecciones, parlamentarios.

**ABSTRACT:** Since foundation, Mercosur have progressed despite the changes of political process of their member States. The Parliament is one of the big challenges this regional space presents, where we may find a change and a step forward thank to the representativity that it begins to have. Argentina is the second country that elect their parliamentarians, and it will be doing in moments of regional consolidation of the regional bloc as a space of integration. In this paper, we will try to study the constitution of this Parliament and the challenges its presents to the future.

**Descriptors:** Mercosur, Parliament, Argentina, Elections, Parliamentarians.

\* El autor es abogado egresado de la Universidad Nacional de Córdoba (Argentina) y máster en derecho constitucional por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales y la Universidad Internacional Menéndez Pelayo (España). Actualmente es doctorando en derecho, gobierno y políticas públicas por la Universidad Autónoma de Madrid (España), donde se desempeña como personal investigador en formación. [gonzalogcarranza@gmail.com](mailto:gonzalogcarranza@gmail.com) / [gonzalo.carranza@uam.es](mailto:gonzalo.carranza@uam.es).

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Consideraciones generales*. III. *El sistema orgánico del Mercosur*. IV. *El iter constitutivo del Parlamento del Mercosur*. V. *Las funciones del Parlamento del Mercosur*. VI. *Beneficios y desafíos para el futuro del Parlasur*. VII. *El futuro de la participación argentina en el Parlasur*. VIII. *Conclusiones*. IX. *Bibliografía*.

## I. INTRODUCCIÓN

Muchas veces se ha definido al Mercosur como un eterno proceso que no logra salir adelante. Con un espejo comparativo cruzando el Atlántico, este espacio de integración ha ido a un paso demasiado lento y no ha sabido generar estructuras que le permitan lograr un correcto desarrollo del esquema de relaciones, sumido muchas veces en las tensiones nacionalistas que ven hacia dentro en vez de pensar en un sólo proceso integracionista.

Una de las estructuras menos desarrolladas del Mercosur es su Parlamento, el que podría ser un espacio decisivo en el bloque si se pudiese cumplir con sus objetivos y se permitiese a los ciudadanos del Mercosur elegir a sus autoridades de manera directa.

El presente trabajo busca analizar el iter constitutivo del Mercosur para comprender cómo ha sido la necesidad de encauzar su rumbo hacia una mayor institucionalidad, dando así lugar al proceso genético de su Parlamento. Se tratará de ahondar en los principales desafíos y dificultades que afronta la institución en el marco del proceso integracionista, prestando especial atención al aporte o problema que puede ser el caso argentino, donde se realizaron elecciones directas, universales, secretas y obligatorias para elegir a sus representantes en 2015.

## II. CONSIDERACIONES GENERALES

### 1. *A modo de comprensión del Mercosur*

El Mercado Común del Sur (en adelante, Mercosur) se constituye en un proceso que tiende a la integración supraestatal entre distintos Estados que

forman parte de América del Sur.<sup>1</sup> Inicialmente conformado por Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay, el proceso se encaminó a la integración de un mayor número de miembros, logrando la incorporación de Venezuela y Bolivia (este último que aún se encuentra en proceso de adhesión).

Se dice del Mercosur que es un proceso “abierto y dinámico”,<sup>2</sup> y quizás estas dos palabras son las que mejor adjetivan el camino que ha llevado a cabo la integración mercosureña en todos sus años de vida.

En sus comienzos, el mayor anhelo era poder establecer espacios comunes para propiciar actividades comerciales e inversiones conjuntas, a manera de generar competitividad del sector en el marco de las relaciones internacionales. Si bien este objetivo sigue siendo hoy el mayor pilar del Mercosur, cabe destacar que han existido esfuerzos conjuntos para lograr centrar las relaciones enmarcadas en la democracia y el establecimiento de una agenda común en cuestiones migratorias, laborales, culturales y sociales, las que —en su mayor o menor medida—, han encauzado caminos conjuntos y políticas comunes.

Este camino abierto y dinámico requirió dotar de una mayor institucionalidad al bloque, lo que se evidencia en los caminos constructivos —mas no consolidados— de creación de instituciones jurídicas y políticas que sirvan de antesala para comprender la importancia de la integración supraestatal. Junto a ello, devino la necesidad de establecer elementos de financiación sostenidos por los distintos Estados parte.

Más allá de estos vaivenes, es destacable la potencialidad del Mercosur sumida en sus más de 15 millones de km<sup>2</sup> de territorio, muchos de los cuales son tierras fértiles para el agro y la producción ganadera, junto a los numerosos recursos minerales, de agua dulce y petrolíferos que posee la zona, sumado a sus casi 300 millones de habitantes que aportan una diversidad cultural, social, lingüística y religiosa que, a más de ser un desafío de relación, son un factor de convergencia para la gestión común.

<sup>1</sup> Cabe destacar que, en el marco de la doctrina, se ha catalogado al proceso como de “*intergubernamentalidad*”, ya que no se han dado los pasos decisivos para poder hablar de proceso de integración en una entidad superior, con todas las cesiones soberanas que ello conlleva.

<sup>2</sup> Cfr. Página Oficial del Mercosur: [http://www.mercosur.int/innovaportal/v/3862/4/innova.front/en\\_pocas\\_palabras](http://www.mercosur.int/innovaportal/v/3862/4/innova.front/en_pocas_palabras) (consultada el 14 de mayo de 2015).

## 2. *Los tratados fundacionales*

Los caminos institucionales que se verterán a continuación han venido marcados por procesos de negociación que llevaron a la firma de distintos tratados, protocolos y reglamentos del Mercosur.

El inicio legal<sup>3</sup> del Mercosur se remonta a 1991 con la firma del Tratado de Asunción (en adelante, TA), cuyo preámbulo trata de enmarcar los objetivos principales que se tendrían en cuenta para el futuro, como ser la ampliación de las dimensiones de los mercados nacionales, la aceleración del desarrollo económico con justicia social, el uso eficaz de los recursos de la región, la preservación del medioambiente, el incremento de las condiciones fiscales con coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales, etcétera. Todos estos objetivos vendrán marcados por la integración de la identidad común que poseen los Estados parte, lo que algunos autores como René Nicoletti han dado por llamar “el desafío más alto”.<sup>4</sup>

No es dable olvidar que el proceso que se iniciaba en el TA era de integración, lo que conlleva a la necesidad de la existencia de “una decisión política que la formalice, erigiéndose sobre la base de la proximidad geográfica, la afinidad cultural y el interés económico”.<sup>5</sup>

En el TA se establecen tres principios que vienen de la mano de lo abierto y dinámico que se indicara precedentemente, los que son: la gradualidad, la flexibilidad y el equilibrio.<sup>6</sup> Estos principios han estado presentes en el

<sup>3</sup> Habría que rescatar la historia de las relaciones de cooperación entre los Estados miembros para hablar de un inicio de voluntad de integración. Como señala Jamile Bergamaschine Mata Diz, “para hacer un análisis del origen del Mercosur debemos, de antemano, estudiar los intentos de formar una asociación regional entre los países de América Latina” (Cfr. Bergamaschine Mata Diz, Jamile, *MERCOSUR, origen, fundamentos, normas y perspectivas*, Lisboa, Juruá, 2011, p. 33).

<sup>4</sup> Cfr. Nicoletti, René, *Identidad y futuro del Mercosur*, Buenos Aires, Lugar Editorial, 1999, p. 53.

<sup>5</sup> Cfr. Vázquez, Ma. Cristina, “Análisis de algunos aspectos de la integración en el Mercosur, desde el punto de vista del derecho administrativo”, en Vázquez, Ma. Cristina *et al.*, *Estudios Multidisciplinarios sobre el MERCOSUR*, Buenos Aires, Facultad de Derecho UBA, 1995, p. 8.

<sup>6</sup> La gradualidad entendida como “el establecimiento de manera gradual y progresiva de un mercado común de los Estados partes”, la flexibilidad que “determina un margen de maniobra para que los Estados puedan adoptar y cumplir las obligaciones relacionadas con el sistema jurídico fijado” y el equilibrio que “visa garantizar las condiciones de igualdad entre todos los Estados miembros” (cfr. Bergamaschine Mata Diz, Jamile, *MERCOSUR...*, *cit.*, p. 41.)

Mercosur, y quizás son su talón de Aquiles en los años de funcionamiento que lleva. En ellos, se vislumbran los problemas que ha presentado el hecho de que la mayoría de las acciones que se lleven a cabo sean progresivas.

Hecho destacable es que el TA fijaría dos órganos en la estructura: el Consejo del Mercado Común<sup>7</sup> y el Grupo Mercado Común.<sup>8</sup> Con el objeto de subsanar las deficiencias estructurales del TA, se firmó el Protocolo de Ouro Preto (en adelante, POP) en 1994. Esto se hizo porque “es evidente que la creación de un sistema institucional consolidado y eficiente es el eje necesario para avanzar hacia un proceso de integración más profundizado”.<sup>9</sup> En este Protocolo se determina la creación de nuevos órganos que permitan dar un enfoque más institucional al Mercosur,<sup>10</sup> lo que quizás quedó más en una exposición de motivos que en cambios reales. Se critica que “al mantener el carácter intergubernamental, el POP no consiguió traer la seguridad jurídica necesaria para la adopción de normas que fuesen de calidad esencialmente supranacional, como es necesario en un proceso cuyo objetivo es el de alcanzar un mercado común”.<sup>11</sup>

Seguirán luego los pasos del proceso a través de otros Protocolos cuya importancia a los efectos del presente no es relevante, por lo que solamente se indican a continuación y se desarrolla sintéticamente su objeto:

- El Protocolo de Brasilia de 1991, por el que se establece el Tribunal Arbitral Ad Hoc;
- El Protocolo de Ushuaia de 1998, por el que se establece el compromiso democrático;
- El Protocolo de Olivos de 2002, para la solución de controversias;  
y
- El Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur, de 2005.

<sup>7</sup> Órgano máximo de la estructura, al que le correspondería la conducción política y la toma de decisiones para asegurar el cumplimiento de objetivos y plazos.

<sup>8</sup> Que será el órgano ejecutivo de la asociación, que propondrá los actos legislativos para el Mercosur y tomará las medidas necesarias para el cumplimiento de las decisiones del Consejo.

<sup>9</sup> Cfr. Bergamaschine Mata Diz, Jamile, *MERCOSUR...*, cit., p. 44.

<sup>10</sup> Como lo fueron la Comisión de Comercio del Mercosur y otros órganos consultivos que no emiten ningún acto de tipo deliberativo o vinculante.

<sup>11</sup> Cfr. Bergamaschine Mata Diz, Jamile, *MERCOSUR...*, cit., p. 45.

El íter continúa hasta nuestros días, pero habrá que detenerse aquí, pues lo que importará es comprender el último Protocolo mencionado.

### III. EL SISTEMA ORGÁNICO DEL MERCOSUR

Como se indicó, el Mercosur se constituye como un órgano en el que uno de los pilares se sustenta en la cuestión democrática. El problema en todos los años de vida que lleva el proceso es que, si bien en su interior la toma de decisiones se ha hecho de este modo, ha existido el problema estructural de la inexistencia de esquemas de democracia en cuanto al acceso a los órganos mercosureños, lo que se constituirá próximamente.

A más de hacer un trabajo de explicación exhaustiva de los órganos del Mercosur, se trata de demostrar que este sistema se apoya en los tres grandes poderes que sustentan las democracias modernas: el Ejecutivo, el Judicial y el Legislativo. Cabe destacar que, en su caso, además tendrá importancia decisiva el órgano superior.

#### 1. *El Consejo Mercado Común*

Es el brazo superior decisorio del Mercosur, que se constituye como la “instancia máxima, responsable de la conducción del proceso de integración mercosureño y de la toma de decisiones necesarias para garantizar el cumplimiento de los objetivos y plazos para la constitución definitiva del mercado común”.<sup>12</sup>

Este órgano está compuesto por los ministros de Relaciones Exteriores y Economías —o sus homónimos— de los Estados parte, que se reúnen todas las veces que sea necesario.

La Presidencia del Consejo implica la Presidencia del propio Mercosur, la que es ejercida por periodos a través de un sistema de rotación de los Estados miembros, llamándose así “Presidencia Pro-Tempore”. Las decisiones que se toman son por consenso,<sup>13</sup> a través de unanimidad, con posible veto unilateral por uno de sus miembros.

<sup>12</sup> *Cfr.* Bergamaschine Mata Diz, Jamile, *MERCOSUR...*, *cit.*, p. 114.

<sup>13</sup> Lo que es ampliamente criticado por ser uno de los valores esenciales el democrático, por lo que se ha dicho que es un “factor de parálisis del Mercosur” (*Cfr.* Bergamaschine Mata Diz, Jamile, *MERCOSUR...*, *cit.*, p. 123.). Quizás, el sistema más óptimo sea

Dentro de sus competencias, se destacan las de control, promoción política, normativa, de gestión y de ejercicio de la titularidad de la personalidad jurídica.

## 2. *El Grupo Mercado Común*

El órgano netamente ejecutivo del proceso es el Grupo Mercado Común, que tiene como principal función “tomar la iniciativa de proponer las medidas para la administración... además de llevar a cabo la coordinación sectorial y de las políticas macroeconómicas”.<sup>14</sup>

Dentro del Grupo existen catorce subgrupos que coadyuvan a que se puedan llevar delante y de manera correcta las funciones del Mercosur. Las competencias principales del Grupo se establecen en administración, decisión, control, normativa y representación exterior.

## 3. *El Tribunal Arbitral*

El Protocolo de Brasilia de 1991 creó un Tribunal Arbitral para el Mercosur. El brazo judicial comenzaba a vislumbrarse en aquel momento, lo que se confirmó con el Protocolo de Olivos de 2002, que instauró realmente el proceso de arbitraje.

Hay que tener en cuenta que no hay en el Mercosur una legislación común y en muchas ocasiones no hay una armonización entre los Estados parte. Así, es complicada la gestión judicial de las controversias al encontrar legislaciones muy dispares en diversos casos.

El sistema de resolución de controversias mercosureño se basa en un esquema gradual,<sup>15</sup> que pasa en un primer momento por la negociación diplomática, en un segundo por la mediación en la Comisión de Comercio o el Grupo Mercado Común y, en última instancia, por la solución del Tribunal Arbitral. Esta decisión puede ser apelada ante el Tribunal Permanente de Revisión, al que también se podrá acudir directamente.

el de votación por mayorías, lo que sería “ideal para lograr un avance hacia el mercado común”.

<sup>14</sup> Cfr. Bergamaschine Mata Diz, Jamile, *MERCOSUR...*, cit., p. 130.

<sup>15</sup> Siguiendo así el gran principio.

#### 4. *El pilar legislativo*

El tercer pilar democrático que necesitaba el Mercosur era un órgano legislativo, con capacidad para comenzar a producir las normas necesarias para ser ejecutadas y puestas en práctica.

Si bien para lograr la integración no se necesita solamente tener pilares ejecutores, jurisdiccionales y legislativos, sino que hacen falta elementos que permitan ir más allá con una clara voluntad política integracionista, el hecho de que exista un espacio parlamentario implicaría para el Mercosur un paso hacia adelante, con la posibilidad de contar con un espacio de debate, de construcción y de puesta en marcha de normas en común para los distintos Estados parte.

#### IV. EL ÍTER CONSTITUTIVO DEL PARLAMENTO DEL MERCOSUR

Luego de la creación del Mercosur con el TA, comenzó el proceso de construcción de las distintas estructuras que conformarían el bloque regional.

En el artículo 24 del TA se había establecido la creación de la Comisión Parlamentaria Conjunta (en adelante, CPC), la que pretendía insertar al Poder Legislativo en el proceso de implementación del bloque, siendo la Comisión un canal de comunicación entre los poderes ejecutivos y los legislativos de los Estados parte. Esta CPC pretendía “facilitar el avance hacia la conformación del Mercado Común”.<sup>16</sup>

Con el POP comenzó a realizarse una ampliación de la dimensión institucional del Mercosur, y una de las innovaciones que planteó dicho instrumento fue la puesta en marcha de la CPC, la que se constituyó en “un órgano con carácter no decisorio... creado para disminuir el déficit democrático”.<sup>17</sup>

Se aprecia desde su inicio que el postulado que quería llevar a que se conformase este instituto tenía que ver con la necesidad de reformar aquel objetivo democrático que había sido establecido *ab initio* en el preámbulo del TA. La cuestión democrática era la gran deuda, y se pensó que podría llegar a ser saldada con un instrumento como éste.

El proceso de integración mercosureño estuvo anclado desde su inicio en cuestiones económicas, y el paso a un proceso de corte político debía venir

<sup>16</sup> *Cfr.* Artículo 24, Tratado de Asunción.

<sup>17</sup> *Cfr.* Bergamaschine Mata Diz, Jamile, *MERCOSUR...*, *cit.*, p. 141.



acompañado con la muestra de democracia, la que se consagra gracias al Protocolo de Ushuaia sobre el Compromiso Democrático, aportándose así esta “cláusula democrática” al sistema. Esto quiso, de alguna manera, tirar por la borda los reproches de falta de legitimidad democrática, la que había “afectado su desempeño... lo cual repercute directamente en la eficiencia y en la calidad de la organización”.<sup>18</sup>

El POP estableció las funciones de la CPC, pero se podía apreciar que “no le otorgaba capacidad decisoria ninguna sino que mantuvo su calidad de órgano consultivo”.<sup>19</sup> Esto fue un factor importante a tener en cuenta, sobre todo por el hecho de que si se quería establecer este órgano con carácter democrático, la cuestión decisoria de sus aportaciones tenía que tener capacidad para poder hacerlo. La razón por la cual se daba este tipo de hechos era porque no se apreciaba en el Mercosur la posibilidad de establecer órganos supraestatales, sino que lo que se pretendía era mantener la intergubernamentalidad por el carácter gradual de los procesos, cuestión entendible hasta cierto punto, donde comienzan a verse las posibles restricciones al sistema.

Frente a este problema, es destacable que ya existían desacuerdos razonables entre los cuatro Estados parte. Como señala María Victoria Álvarez Macías: “la adopción de la fórmula intergubernamental ha sido promovida por Brasil, y en cierta medida también por Argentina. Es evidente la voluntad de los dos Estados mayores de no presionar el proceso, en búsqueda de una institucionalidad más ambiciosa de lo que el proyecto integracionista implicaba”.<sup>20</sup> Por su parte, “Uruguay y Paraguay han defendido una estructura institucional supranacional, que les otorgaría cierto equilibrio de poder en un esquema esencialmente asimétrico así como una mayor seguridad jurídica y protección ante medidas unilaterales de los socios mayores”.<sup>21</sup>

Quizás radicados en el carácter de intergubernamentalidad que otorgaba un papel de destacada trascendencia a los ejecutivos nacionales (en lo que algunos autores han llamado un “interpresidencialismo”), los dos países más

<sup>18</sup> Cfr. Matas Prates, Carlos, “La constitución del Parlamento del Mercosur. Un enfoque desde la gobernanza política”, *Cuadernos de Integración Europea*, Valencia, Centre de Documentació Europea de la Universitat de València, núm. 5, junio de 2006, p. 55.

<sup>19</sup> Cfr. Álvarez Macías, María Victoria, “Origen y evolución de los Parlamentos en los procesos de integración regional. Los casos del Parlamento Europeo y el Parlamento del Mercosur”, *Colombia Internacional*, Colombia, núm. 74, 2011, pp. 220 y 221.

<sup>20</sup> Cfr. Álvarez Macías, María Victoria, “Origen...”, p. 221.

<sup>21</sup> *Idem*.

fuertes de la región no encauzaron los medios para que se pudiese decidir la creación de un Parlamento en la primera década de funcionamiento del Mercosur.

En el CPC radicaba la idea esencial de transitoriedad. Se sabía que, si la pretensión de una integración política era el norte a seguir, era necesario encauzar los procesos para que existiesen espacios como el de un Parlamento, con miembros elegidos directamente por la ciudadanía. Hasta ese momento, el CPC sólo tenía miembros que eran delegados de los Parlamentos nacionales.

Con el objetivo fijo, el CPC comenzó a desarrollar acciones tendientes a generar la conciencia de la necesidad de establecer los canales para la creación del Parlamento. Así, se desarrollaron tres acciones básicas de notorio impacto:<sup>22</sup>

- La aprobación de la “Agenda para la Institucionalización del Parlamento del Mercosur”, en 1999.
- La decisión de realizar seminarios sobre la instalación y funcionamiento del Parlamento del Mercosur a partir de 2000.
- El establecimiento de un Comité *ad hoc* para el análisis de la reforma del POP, con vistas a institucionalizar el Parlamento del Mercosur en 2002.

El “interpresidencialismo” sirvió en los noventa para frenar el proceso de parlamentarización, pero ayudó a sumir, en la primera década del siglo XXI, un proceso de cambio en las concepciones de Argentina y Brasil, cuyos presidentes mostraron el visto bueno para poder llevar a cabo el cambio en el proceso. Se apreció así que “los gobiernos brasileño y argentino hicieron explícita una visión social de la integración regional e identificaron los principales ejes de acción para revitalizar y profundizar el bloque, entre los que se encontraba la creación de un parlamento cuyos miembros fuesen elegidos por el voto de la población”.<sup>23</sup>

Estos cambios de rumbo en el timón de Mercosur hicieron que en 2003, la CPC celebre con el CMC un acuerdo para agilizar la tramitación en los congresos nacionales de toda temática que exigiese la aprobación legislativa para la recepción por parte de los ordenamientos de los Estados parte.

<sup>22</sup> *Ibidem*, p. 222.

<sup>23</sup> *Ibidem*, p. 223.

Más tarde, el Consejo aprobaría el Programa de Trabajo 2004-2006, que manifestaba ya con literalidad la necesidad de establecer un Parlamento del Mercosur.

En 2004 se firmaría la Decisión del CMC que dio autonomía a la CPC para poder redactar lo que luego sería el Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur.

En 2005 se adoptó dicho Protocolo, que debió ser ratificado por cada Estado parte durante el 2006, ya que se establecía en él que la efectiva instalación del Parlamento debía producirse antes del 31 de diciembre de 2006.<sup>24</sup>

Aprobado completamente, vería la luz del sol el espacio que —una vez más— pretendía ser el canal de detenimiento del déficit democrático del Mercosur. Aun así, este órgano continuó con la vocación intergubernamental de su antecesor, el CPC, pero con mayores atribuciones que este último.

Se ha dicho que el Parlasur “dista de ser un cuerpo con competencias legislativas, en cuanto el poder ‘normativo’ se mantiene en manos del CMC y demás órganos intergubernamentales”.<sup>25</sup> Esto se vislumbra en las competencias que posee, que muestran una vez más el problema que se asume en cuanto a la supraestatalidad a la que se anhela como un ideal cada vez más remoto. Más allá de augurar cambios y querer percibirse avances, en el Mercosur, cada país actúa para proteger la soberanía propia, además de propiciar integrarse y compartirla.

Aun con todo esto, en el bloque regional del sur de América existe hoy un esquema parlamentario que dista mucho en la práctica de cumplir los objetivos que un órgano de este tipo busca.

## V. LAS FUNCIONES DEL PARLAMENTO DEL MERCOSUR

### 1. *Los propósitos y principios*

La creación del Parlasur ha guardado en su seno la necesidad de limitar los problemas de falta de legitimidad democrática del proceso de integra-

<sup>24</sup> Esto se logró realizando una reunión para formalizar la letra del Protocolo el 14 de diciembre de 2006 en el Senado brasileño, pero recién comenzó a funcionar el 7 de mayo del año siguiente en Montevideo.

<sup>25</sup> *Cfr.* Álvarez Macías, María Victoria, “Origen...”, p. 223.

ción. Asimismo, la CPC sabía que se requería dar un paso hacia adelante con una institucionalización cada vez mayor, que demostrase la real posibilidad de llevar a cabo el proceso de integración en su futuro. Es por esto que se entienden como propósitos fundamentales los que subyacen en el espíritu más que en la norma, es decir, la necesidad democrática e institucionalizante del proceso.

Por otro lado, el propio Tratado en su artículo 2o. señala que existirán siete propósitos, los que se han dado en llamar normativos. Éstos son:

1. Representar a los pueblos del Mercosur, respetando su pluralidad ideológica y política;
2. Asumir la promoción y defensa permanente de la democracia, la libertad y la paz;
3. Impulsar el desarrollo sustentable de la región con justicia social y respeto a la diversidad cultural de sus poblaciones;
4. Garantizar la participación de los actores de la sociedad civil en el proceso de integración;
5. Estimular la formación de una conciencia colectiva de valores ciudadanos y comunitarios para la integración;
6. Contribuir a consolidar la integración latinoamericana mediante la profundización y ampliación del Mercosur, y
7. Promover la solidaridad y la cooperación regional e internacional.

Como se aprecia, tienen un tono más idealista que realista, por eso es el carácter de la denominación que se ha optado.

Para poder llevar a cabo este tipo de propósitos, el Mercosur señala sus propios principios rectores, los que deberían regir en el ámbito del Parlasur y se señalan en el artículo 3o., a saber:

- El pluralismo y la tolerancia como garantías de la diversidad de expresiones políticas, sociales y culturales de los pueblos de la región.
- La transparencia de la información y de las decisiones para crear confianza y facilitar la participación de los ciudadanos.
- La cooperación con los demás órganos del Mercosur y ámbitos regionales de representación ciudadana.
- El respeto de los derechos humanos en todas sus expresiones.

- El repudio a todas las formas de discriminación, especialmente las relativas a género, color, etnia, religión, nacionalidad, edad y condición socioeconómica.
- La promoción del patrimonio cultural, institucional y de cooperación latinoamericano en procesos de integración.
- La promoción del desarrollo sustentable en el Mercosur y el trato especial y diferenciado para los países de economías menores y para las regiones con menor grado de desarrollo.
- La equidad y la justicia en los asuntos regionales e internacionales, y la solución pacífica de las controversias.

Todo se entrelaza en un pintoresco enunciado de cuestiones que tenderían hacia la institucionalización del esquema parlamentario regional, sumido en una legitimación de carácter democrático del sistema.

## 2. *Los integrantes*

Para poder constituirse en Parlamento, sería necesario que existiesen representantes de los Estados parte, y que éstos no provengan directamente del gobierno de cada uno de ellos, es decir, que no sea un instituto en el que sólo existan personas designadas, sino electas. Aquí subyace el elemento central de la cuestión democrática del Parlasur, el que debería contar con un esquema de representantes que realmente tengan una legitimidad otorgada por el pueblo de cada país.

El Protocolo, en su artículo 5.1 establece que la integración se hará de conformidad a un criterio de representación ciudadana, lo que vendría de la mano del primer propósito del Parlamento del bloque. Esta afirmación se complementa con el artículo 6.1, que indica que los parlamentarios serán elegidos por los ciudadanos “a través de sufragio directo, universal y secreto”.

Uno de los meollos de la forma de elección de los parlamentarios sería el proceso electoral que se llevaría a cabo. Para ello, se debería optar por generar un canal electoral propio para el Parlasur —con las dificultades aplicativas que tiene por la intergubernamentalidad—, o bien dejar en manos de los Estados parte la posibilidad de que éstos apliquen para la elección sus propios medios. Finalmente, se optó por la segunda opción, lo que se aprecia en el artículo 6.2.

En el mismo apartado precedentemente indicado se incorpora, además, un punto de destacada importancia con miras al respeto de la diversidad y las culturas que forman parte de los pueblos, ya que se indica que esta elección “procurará asegurar una adecuada representación por género, etnias y regiones según las realidades de cada Estado”. Tienen un especial carácter estas palabras, porque por un lado reconocen la realidad particular, y por otro establecen reglas generales para todos los Estados.

Para ser parlamentario se necesita reunir los requisitos para ser diputado nacional en cada Estado miembro.<sup>26</sup> Todos duran en sus funciones cuatro años, y podrán ser reelectos. Además, existe incompatibilidad del ejercicio del cargo con cualquier otra función legislativa o ejecutiva en los Estados parte, como así en cualquier otro órgano del Mercosur.

El artículo 6o. señala en su último apartado algo que quizás es difícil de conseguir teniendo en cuenta las reticencias de cada uno de los Estados en la puesta en práctica de políticas comunes, ya que indica que “a propuesta del Parlamento, el Consejo del Mercado Común establecerá el ‘Día del Mercosur Ciudadano’, para la elección de los parlamentarios, de forma simultánea en todos los Estados parte, a través de sufragio directo, universal y secreto de los ciudadanos”. Al día de hoy, esto no ha sido puesto en práctica, lo que muestra una vez más el fuerte rasgo identitario del proceso de integración que —a más de ser claramente contradictorio— es el de establecer límites al proceso integracionista.<sup>27</sup>

<sup>26</sup> Se pueden ver los requisitos según cada país:

Para Argentina, se encuentran en el artículo 48 de la Constitución de la Nación Argentina;

Para Brasil, se encuentran en el artículo 14 de la Constitución de la República Federativa del Brasil;

Para Uruguay, se encuentran en el artículo 90 de la Constitución de la República Oriental del Uruguay;

Para Paraguay, se encuentran en el artículo 221 de la Constitución Nacional de la República del Paraguay;

Para Venezuela, se encuentran en el artículo 188 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela;

Para Bolivia —en el momento que pueda elegir miembros— se encuentran establecidos en el artículo 149 de la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia.

<sup>27</sup> En relación con ello, cabe destacar el caso argentino que ha establecido en la aprobación de la elección de parlamentarios el hecho de llevar a cabo las elecciones conjuntamente con otros procesos electivos propios hasta en tanto se pongan de acuerdo los Estados parte y lleven adelante la decisión conjunta de establecer este día. Se puede ver dicha afirmación en la nota publicada por TELAM (agencia oficial de noticias de

Los miembros del Parlasur serán sólo de los Estados parte, no de los adherentes. Así, al momento de constituirse sólo podrían ser parlamentarios los que proviniesen de Argentina, Brasil, Uruguay, Paraguay y Venezuela, no así de Bolivia, que es miembro adherente con calidad de Estado Asociado.

Con el objetivo de que todos los Estados que formen parte con mayor o menor competencias del proceso integracionista pudiesen tener su voz en el Parlasur, se estableció en el artículo 7o. que “el Parlamento podrá invitar a los Estados Asociados del Mercosur a participar en sus sesiones públicas, a través de miembros de sus Parlamentos nacionales, los que participarán con derecho a voz y sin derecho a voto”. Tiene su razón de ser la distinción de que sólo posean voz, ya que no tienen la plenitud de participación en el bloque.

Un rasgo destacable de la independencia que deberían gozar los parlamentarios del Mercosur es que no están sujetos a mandato imperativo, debiendo actuar con independencia partidaria y nacional en el ejercicio de sus funciones. Esto quiere decir que cada uno de los representantes debe votar con miras al conjunto de los pueblos, con libertad absoluta y prohibiendo el sometimiento de su voto a las indicaciones que provengan de sus partidos políticos o de los gobiernos de los Estados que representan.

Respecto de las inmunidades parlamentarias, hay que señalar que se establecen en Acuerdo con Uruguay —que es la sede del Mercosur— por encontrarse en su territorio. Asimismo, es destacable que los parlamentarios no pueden ser juzgados civil o penalmente en el territorio de los Estados parte en ningún momento ni durante ni después de su mandato, siempre y cuando se traten de actos relativos a opiniones y votos emitidos en el ejercicio de sus funciones.

No obstante lo mencionado precedentemente, en el caso de los representantes de Argentina se había establecido que éstos tendrían las mismas inmunidades parlamentarias que posee un representante en la Cámara de Senadores o de Diputados, lo que fue finalmente declarado inconstitucional por la Cámara Nacional Electoral.<sup>28</sup>

Argentina) del 29 de diciembre de 2014, <http://www.telam.com.ar/notas/201412/90383-senado-parlamentarios-del-mercosur-ley.html>

<sup>28</sup> Cabe destacar que en Argentina se había dispuesto por la Ley Nacional núm. 27120 una equiparación de inmunidades parlamentarias con relación a los representantes internos. La Cámara Nacional Electoral falló la inconstitucionalidad de este hecho porque no se puede trasladar por ley prerrogativas establecidas en la Constitución Nacional. Para ahondar, se recomienda la lectura de la Sentencia dictada por los Camaristas Santiago

Dentro de las disposiciones transitorias, es necesario señalar que se establecen dos procesos temporales de la forma de integración del Mercosur:

- La “primera etapa de la transición”: el periodo comprendido entre el 31 de diciembre de 2006 y el 31 de diciembre de 2010. En este periodo, el Parlamento se integrará con 18 miembros de cada uno de los Estados parte. Durante esta etapa, los Parlamentos nacionales establecerán las modalidades de designación de sus respectivas Cámaras, entre los legisladores de los Parlamentos nacionales de cada Estado Parte, designando igual número de titulares y suplentes; y
- La “segunda etapa de la transición”: el periodo comprendido entre el 1o. de enero de 2011 y el 31 de diciembre de 2014. En esta etapa, se asume un criterio de representación atenuada de los parlamentarios (proporcional a la cantidad de ciudadanos, con correcciones para equilibrarlos), integrándose por 37 de Brasil, 26 de Argentina, 23 de Venezuela, 18 de Uruguay y 18 de Paraguay respectivamente.<sup>29</sup>
- Antes de esta etapa, deberían haberse elegido los parlamentarios por cada uno de los Estados parte, cuestión que no fue realizada.

### 3. *La organización interna y los actos parlamentarios*

El Parlasur, se organiza de la siguiente manera:

- *Sesiones plenarias*, las que deberán llevarse a cabo en sesiones ordinarias mensuales, que deberán ser públicas, salvo que sea necesario mantener el carácter reservado;
- *Comisiones*, que pueden tener el carácter de permanentes, temporarias y especiales;
- Asimismo, cuenta con una organización interna que es llevada a cabo por una *mesa directiva*, encargada de la conducción del trabajo

H. Corcuera, Alberto Ricardo Dalla Vía y Rodolfo Emilio Munne, en la causa “Milman, Gerardo Fabián c/ EN-PEN s/proceso de conocimiento – respecto del artículo 16 de la ley 27.120”, del 15 de octubre de 2015.

<sup>29</sup> Cfr. Documento Diplomacia Parlamentaria núm. 1, 2014. Honorable Cámara de Senadores de la Nación Argentina, p. 49.



parlamentario y de las cuestiones administrativas, compuesta por un *presidente* y un *vicepresidente* por cada Estado parte;

- También existen una serie de *secretarías*, como la Parlamentaria, la Administrativa, la de Relaciones Institucionales y Comunicación Social y la de Relaciones Internacionales e Integración.

Esta organización está dispuesta para llevar a cabo las tareas encomendadas al Parlasur, que tienen como finalidad deliberar y adoptar decisiones,<sup>30</sup> a través de dictámenes, proyectos de normas, anteproyectos de normas, declaraciones, recomendaciones, informes y disposiciones.

De la página oficial del Parlamento del Mercosur,<sup>31</sup> se pueden extraer una serie de números que llaman la atención en relación con los actos de este órgano. Así, se han dictado a mayo de 2015:

- 4 dictámenes;
- 8 proyectos de normas;
- 2 anteproyectos de normas;
- 82 declaraciones;
- 68 recomendaciones;
- 1 informe; y
- 124 disposiciones.

Como se ve, la mayor actividad ha recaído en disposiciones, recomendaciones y declaraciones, aunque quizás de estas tres el instrumento que más importancia tiene es la declaración, desde donde se pone de manifiesto el parecer del Mercosur respecto de situaciones de gravedad institucional, como lo fue el caso del Golpe de Estado en Honduras; el apoyo a Argentina por la lucha contra los holdouts: el rechazo del bloque al ocupamiento ilegal de las Islas Malvinas por Gran Bretaña, etcétera.

#### 4. *Las competencias*

Señaladas en el artículo 4o., que consta de 22 apartados, las competencias del Parlasur se establecen para que el órgano pueda desarrollar su cometido en el marco de la normativa ya existente en el Mercosur, respetando la preservación del régimen democrático.

<sup>30</sup> Más allá del valor que realmente tengan.

<sup>31</sup> Cfr: [www.parlamentodelmercosur.org](http://www.parlamentodelmercosur.org).

En muchos casos, a más de vislumbrarse competencias, se pueden apreciar obligaciones y funciones del Parlamento. No hay una regulación de materias o ámbitos en las que se puede legislar, como normalmente se aprecia en el caso de competencias de entes parlamentarios. Más bien, hay en este artículo un cúmulo de actividades que debe desarrollar el Parlamento y que debe velar por que se desarrollen. Aun así, se pueden sostener —bajo una apreciación distinta de la normal— como cuestiones competenciales las enumeradas en muchos de sus incisos, que indican facultades de información o requerimiento, de establecer su propio presupuesto o la de poder establecer su propia reglamentación interna.

## VI. BENEFICIOS Y DESAFÍOS PARA EL FUTURO DEL PARLASUR

Cabe ahora indagar acerca de la real eficacia que tiene un sistema parlamentario dentro del proceso de integración del Mercosur. En este sentido, se analizarán algunas cuestiones que podrían presentarse como beneficios y desafíos para el futuro del Parlasur.

### 1. *Los cambios en el número de representantes*

Para comenzar, hay que dejar sentado que el primer gran desafío que afronta el Parlasur es el paso de las designaciones de los Parlamentos nacionales —como un sistema de democracia indirecta— a una real democracia directa que pueda afianzar, luego de tanto esfuerzo, las bases para el desarrollo del objetivo representativo que persigue el bloque.

Quizás al comienzo, cuando se pensó que el Mercosur iba a ser una cuestión netamente comercial, no se dimensionó que podría llegar a existir una estructura hacia el futuro que permitiese dar una representación de tipo política al bloque. Hoy, continúa siendo un horizonte que parece lejano, algo así como un brindis al sol.

Se afirma la lejanía, porque ya han pasado las distintas etapas que se preveían para la evolución del sistema parlamentario mercosureño y recién adentrado un lapsus temporal importante, se están empezando a apreciar vestigios de organización interna que pueden llevar a una organización del bloque. Esto es porque ya pasó la segunda etapa de transición y no todos los parlamentarios son elegidos democráticamente.

Lo único que se puede encontrar hoy es la noticia de que se producirá un cambio del nivel de representación nacional cuando cada Estado comience a elegir a sus representantes, lo que repercutirá en pasar a los siguientes números:

- Brasil dejaría de tener 37 parlamentarios y pasaría a tener 75 (un incremento que supera el 100%).
- Argentina dejaría de tener 26 y pasaría a tener 43 (un incremento relativo al 65%).<sup>32</sup>
- Venezuela dejaría de tener 23 bancas para pasar a 32 (casi un 30% de incremento).
- Paraguay continuaría con sus 18 representantes,<sup>33</sup> lo mismo que Uruguay, no registrándose aumentos en estos Estados.

Se resalta que estos incrementos son un tanto más fiables en relación con la cantidad de pobladores que posee cada Estado y son representativos además de la capacidad de decisión que pueden tener, por ejemplo, dos países del bloque, ya que Argentina y Brasil podrían tomar decisiones en conjunto que no podrían ser tiradas ni siquiera por la fuerza de tres países, ya que los votos de Venezuela, Paraguay y Uruguay juntos representarían 68 contra los 118 del primer grupo.

El esquema de juegos que se pueden llevar adelante, da muestra que Brasil sólo con tener a su favor a un país con pequeño número de representación, podría igualar los votos que tengan los restantes.

La cuestión de la cantidad de representantes que tendría cada país al momento de culminar el proceso pone de manifiesto una vez más la importancia que tiene el país de habla portuguesa para el bloque, ya que sus votos serían definitorios en el esquema de posibles acciones que desarrolle el organismo parlamentario en el futuro.

Ahora bien, si se piensa en el actual panorama surgen diversos inconvenientes, ya que el cambio de representantes ha sido gradual y diferenciado,

<sup>32</sup> Cuestión que ya se ha realizado luego de las elecciones de octubre de 2015.

<sup>33</sup> Cabe destacar que este país fue el primero en realizar elecciones directas para elegir representantes para el Parlasur, las que se llevaron a cabo en dos oportunidades: 2008 y 2012. Esto ha hecho que no exista alteraciones en el número de legisladores como ocurriría en los demás países que se acogieran a elecciones directas, con la salvedad de Uruguay, que mantendría el mismo número en virtud de la proporción de ciudadanos de su Estado que forman parte del espacio mercosureño.

pues no todos los países han asumido el compromiso electoral para que sus miembros provengan de comicios.

Así, el gran problema que se genera es que la composición del organismo es un constante aumento desproporcionado, puesto que a medida que acceden al reconocimiento electoral, algunos países aumentan su cantidad de representantes, lo que hace que las decisiones sean tomadas en un margen acotado de tiempo con distintas composiciones numéricas, generando de esta forma alteraciones en la capacidad de toma de decisiones que cada uno de los Estados parte posee.

## 2. *¿El día del Mercosur Ciudadano?*

Otro desafío que se presenta al Parlasur es poder definir el día del Mercosur Ciudadano de manera tal que aquel objetivo democrático sea llevado a cabo en su totalidad. En este sentido, cabe afirmar que será una decisión un tanto complicada, pues hay que analizar que implicaría un acto que afectaría directamente a los códigos electorales nacionales, con una suerte de traspolación que será claramente difícil de efectivizar.

El hecho de la armonización legislativa es un proceso que implica sentar a los distintos actores en un escenario de intercambio de ideas, de pareceres y de presiones políticas que responden directamente a la idiosincrasia de cada uno de los Estados. No es fácil acordar entre todos los miembros una modificación de los códigos electorales propios, ya que cada uno de ellos tiene su especial trasfondo de presiones políticas a nivel legislativo, con cámaras que responden al presidente de turno o que son una clara oposición a su parecer.

Si se piensa en la real viabilidad que tiene este precepto a la luz del actual desarrollo del proceso de integración, surge a la vista la imposibilidad práctica, todo ello sustentado en que los niveles de acuerdos sobrepasan a lo que cada uno de los Estados está dispuesto a jugar en el tablero, más aún sabiendo que lo que hay en el fondo es una cuestión claramente electoral.

Sumado a ello, no está el Mercosur tan avanzado como para poder permitir que las normas del Parlamento tengan efecto directo y, más aún en este caso. Por esta situación, si realmente se quiere cumplir con la voluntad del proceso, deberá existir un claro trabajo de labor conjunta entre los parlamentarios del Mercosur y los parlamentarios de cada uno de los Estados

parte para que pueda llevarse adelante este camino de implementación de un único día en el que se celebren comicios simultáneos en los cinco Estados.

Previo a cualquier acto de labor conjunta, es menester que internamente se tome la iniciativa de cambiar la forma de designación de los representantes, lo que aún está en puntos suspensivos en casos como el brasileño, uruguayo o venezolano.

### 3. *La necesidad del cambio de estructura*

Existe una posible contradicción entre la estructura que se quiere llevar a cabo, las competencias que tiene el órgano y su función en el proceso de integración.

Se ha criticado con fundados motivos el hecho de que exista un Parlamento cuando aún el proceso está en desarrollo, sobre todo por el gasto público que implica para cada Estado y atendiendo a la real eficacia de las funciones que lleve a cabo.

Si realmente se quiere mantener la estructura del Parlasur es menester aceptar un proceso de integración más amplio, con más cesión soberana, que pase de la intergubernamentalidad a la supraestatalidad (o que al menos tienda a ella), rediseñando así el esquema de competencias del órgano desde la concepción representativa que posee.

Se dará un paso adelante cuando todos los Estados parte puedan comprometerse a participar en la mesa de negociación del proceso electoral común, atendiendo siempre a las realidades propias de cada Estado, vislumbrando que el objetivo central es la integración y no la mera colaboración.

Si no se pretende dar este paso, el Parlasur no será jamás un órgano que cumpla fielmente su cometido, sino más bien una casa de acogimiento a políticos que mantienen un estatus jurídico representativo, pero que realmente no cumplen funciones acabadas como actores en la integración.

El cambio de pensamiento va de la mano de un cambio de identidad interna, de asumir que se necesita un Parlamento que acoja a la pluralidad de ciudadanos que integran el bloque, que permita llegar a acuerdos en beneficio de todos, respetando las competencias soberanas no cedidas, pero compartiendo un mismo horizonte de crecimiento y prosperidad.

#### 4. *El objetivo de la identidad regional*

Uno de los grandes objetivos que presenta el devenir para el Mercosur es lograr generar una identidad mercosureña.

En este orden de ideas, quizás el Parlamento sirva para poder llevar a cabo con sus pocas competencias acciones que tiendan a propiciar una mayor identidad regional, es decir “identificarse con un nosotros colectivo «re-significando la idea de pertenencia a un espacio local, provincial, nacional y a un mismo territorio o región geográfica continua»”.<sup>34</sup>

El hecho de la identidad regional no es un sin más, sino algo netamente estructural y funcional al sistema. El Parlasur debería propiciar acciones que puedan encauzar claros indicios de identidad de los ciudadanos y de los gobiernos con el Mercosur, por ejemplo, a través de las escuelas, las universidades, los valores, los símbolos como la bandera, las patentes de los autos,<sup>35</sup> los pasaportes y documentos nacionales de identidades,<sup>36</sup> etcétera.

Este propósito de la identidad mercosureña se esgrime en la certeza de que “habría que potenciar la singularidad de la región, el sentido común de destino compartido, sin renunciar a las particularidades. Vernos núcleo humano formando parte de la comunidad regional”.<sup>37</sup>

La identidad hace que el sello traspase las instituciones y llegue directamente al corazón ciudadano. Es un proceso paulatino, pero constante. El Parlamento tiene que cumplir en este sentido un rol protagónico, ya que quizás la única competencia que realmente puede explotar es la de generar elementos identificativos de la voluntad de los pueblos que lo integran.

Esta identidad tiende a que el Parlamento piense en el real bienestar de los ciudadanos y deje de lado las trastiendas políticas. Así, con un cambio de pensamiento, el Parlasur puede convertirse en un actor esencial del proceso de integración.

<sup>34</sup> Cfr. Nicoletti, René, *Identidad y...*, cit., p. 54.

<sup>35</sup> Sobre esto, se puede ver ya un avance con el proyecto aprobado pero cuya ejecución se ha suspendido por un lapsus temporal. Disponible en: [http://www.dnrpa.gov.ar/portal\\_dnrpa/chapa-mercosur.php#.VWnHpc\\_tmko](http://www.dnrpa.gov.ar/portal_dnrpa/chapa-mercosur.php#.VWnHpc_tmko) (consultada el 30 de mayo de 2015).

<sup>36</sup> Otra de las acciones que ya se llevan a cabo con la nomenclatura superior a cada uno de los Estados de “Mercosur”, cuestión que ha sido ejecutada en los pasaportes, pero que aún algunos Estados no han hecho en los documentos nacionales de identidad.

<sup>37</sup> Cfr. Nicoletti, René, *Identidad y...*, cit., p. 54.

## VII. EL FUTURO DE LA PARTICIPACIÓN ARGENTINA EN EL PARLASUR

### 1. *El proceso de cambio en la legislación electoral*

La República Argentina se presenta como uno de los Estados con mayor apoyo al paso a la nueva vida del Parlasur. Sólo precedido por Paraguay, el más austral de los cinco Estados sancionó las leyes que permiten llevar a cabo las elecciones directas de sus parlamentarios y celebró en 2015 la primera elección de representantes. Estos actos comiciales se desarrollaron no sólo en elecciones generales, sino también en las llamadas “PASO” (elecciones Primarias, Abiertas, Simultáneas y Obligatorias), por las que se conforma el esquema de candidatos a las elecciones generales del Estado.

A través del Decreto Presidencial 775/2015, la presidenta Cristina Fernández de Kirchner estableció que en las elecciones del 25 de octubre de 2015 se elegirían parlamentarios del Mercosur, los que se distribuirían de la siguiente manera:

- *En distritos regionales*, cada una de las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires elegirían 1 parlamentario titular y 2 suplentes cada una, sumando así 24 parlamentarios; y
- *En distrito nacional*, se elegirían 19 parlamentarios titulares y la misma cantidad de suplentes como distrito único, bajo el sistema de representación proporcional D’Hont.

El sistema que se estableció en Argentina implica una representación doble como si de un Senado y una Cámara de Diputados se hablara, ya que habrá tanto un criterio igualitario como proporcional para llegar a ocupar todas las bancas. Aún esto, los representantes no responden a las estructuras territoriales internas del Estado, sino que representan a los 40 millones de argentinos en su conjunto. La división de circunscripciones electorales es, así, al solo efecto comicial, por cuanto la naturaleza jurídica que cada uno ostenta es igual.

Ahora bien, para poder llegar al Decreto Presidencial, hubo que dictar una ley que modificara la normativa argentina y permitiera llevar a cabo dichas elecciones. Así, luego de una cruda lucha parlamentaria y de un malestar de la oposición al oficialismo de turno, se logró sancionar la Ley Nacional núm. 27120, que modificó el Código Electoral Nacional,

la Ley de Financiamiento de los Partidos Políticos y la Ley de Elecciones Primarias, Abiertas, Simultáneas y Obligatorias. De esta manera, se pretendió realizar un esquema normativo completo que permitiera solventar las disposiciones nacionales e incluir así al Parlasur en la estructura y calendario electoral.

Dentro de las grandes críticas que realizaba la oposición al proyecto, se encontraban aquellas que iban en contra de la modificación del Código Electoral para una estructura que aún no se perfila como eficaz, siendo que hay otras modificaciones que no se han llevado a cabo, como el voto electrónico. Además, porque se especulaba que la por entonces primera mandataria se postularía para ser Parlamentaria y, de esa manera, obtendría los fueros que le impedirían ser procesada y, eventualmente, juzgada por algún delito luego de culminar su mandato.<sup>38</sup>

Más allá de las críticas y de las cuestiones propias, cabe destacar que Argentina tiene hoy una ley que le permitió dar su primer paso dentro del bloque para poder llevar a cabo el proyecto, que sólo cuenta con el antecedente paraguayo.

Algunos sostienen que este paso se debe, en gran medida, a la apuesta que ha dado el gobierno nacional por el Mercosur, a través de los tres mandatos presidenciales del matrimonio Kirchner.

## 2. *El panorama postelectoral*

Habiéndose celebrado las elecciones en octubre de 2015, los 43 representantes argentinos en el Mercosur respetan la voluntad electiva del pueblo y provienen de distintas fuerzas políticas, resultando así por el distrito único la siguiente composición:

- 8 parlamentarios por el Frente para la Victoria;<sup>39</sup>
- 7 parlamentarios por Cambiemos;<sup>40</sup> y
- 4 parlamentarios por la alianza UNA (Unión por una Nueva Alternativa).<sup>41</sup>

<sup>38</sup> Cuestión que fue puramente especulativa, ya que finalmente la ex Presidente Cristina Fernández de Kirchner no se postuló a ningún cargo electoral.

<sup>39</sup> Frente partidario encabezado por la ex mandataria Cristina Fernández de Kirchner.

<sup>40</sup> Frente partidario encabezado por el actual Presidente Mauricio Macri.

<sup>41</sup> Frente partidario encabezado por Sergio Massa, actual diputado de la oposición y ex candidato a presidente.



Luego, por la representación de cada una de las provincias, surgió un reparto que se relaciona directamente con la fuerza política que tenía más peso a nivel local:

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

Este panorama da muestra de la real efectividad de los comicios celebrados en Argentina, cuyos resultados han puesto sobre la mesa la diferente composición de representantes provenientes de distintas órbitas de pensamiento político que responden a la actual o anterior composición de oficialismo y oposición.<sup>42</sup>

La República Argentina, ahora, posee 43 parlamentarios que forman la voluntad política del Estado en el Parlasur, cuestión no menor porque cuenta en la actualidad con la mayoría de votos si se tiene en cuenta la relación Estado/representantes. El actual panorama convierte al país más austral del bloque en un actor decisivo a la hora de la búsqueda de consensos y de avances en las negociaciones que tiendan a fortalecer al órgano.

La clave estará en poder analizar si los representantes responden de manera conjunta al proceso o mantienen la disciplina partidaria, teniendo presente la escisión en la cual se encuentra el país luego de que ganara las elecciones presidenciales Mauricio Macri.

Quizás los representantes de Argentina sean actores claves para comprender si es posible dejar atrás las vestiduras propias para pensar en el Mercosur o si priman las fricciones internas a la hora de manifestar la palabra y el voto.

Sin considerar las posibles variaciones en cuanto a la disciplina que posean los parlamentarios de este país, es necesario atender al ejemplo que ha dado junto a Paraguay en relación con el cumplimiento del compromiso democrático. Sin lugar a dudas, el paso dado por Argentina servirá para que los demás actores del bloque asuman este proceso electoral y se vislumbre en el Parlasur el gran anhelo de su genética: ser protagonista en el afianzamiento del Mercosur como estructura representativa directa.

<sup>42</sup> Teniendo en cuenta el nuevo esquema de gobierno y de distribución de bancas en el Parlamento Nacional.

## VII. CONCLUSIONES

El Mercosur no ha sido nunca un espacio donde la tranquilidad y el progreso hayan sido adjetivos correctos de predicar. Claramente, el bloque se ha enfrentado a cambios sustantivos a lo largo de su recorrido histórico, fundado sobre todo en las tensiones que los gobiernos nacionales han tenido por su apuesta y su retirada en torno a la confianza demostrada en este nuevo esquema de integración.

Quizás, este orden de relaciones tan complicadas podría ser modificado con un claro cambio en las estructuras funcionales, dándole la real importancia que debe tener un órgano parlamentario, lo que se debería hacer a través de dos nuevas etapas: una primera, donde todos los Estados del bloque puedan modificar sus legislaciones internas y propiciar que sus ciudadanos puedan votar a los representantes al Parlamento de manera directa, estableciendo así un primer órgano donde la democracia sea el valor esencial desde su íter constitutivo. Luego, una segunda etapa en la que el propio organismo deba velar por una progresiva asunción de competencias que le permita obtener un papel decisivo en el proceso, transformándose quizás en el actor que impulse de una vez por todas la definición del camino de la integración.

Este organismo guarda, entonces, un papel clave en el futuro del Mercosur, pero para ello tiene que tomar una decisión en conjunto: o seguir siendo un elemento más que no ayuda a que se lleve adelante la integración, o tomar en sus riendas lo que puede y ser un activo defensor del proceso, propiciando cambios sustanciales y encontrando así la posibilidad de desarrollo parlamentario y, con ello, sistémico.

Las modificaciones en las legislaciones nacionales y las recientes elecciones llevadas a cabo por Argentina han servido para revitalizar el órgano y demostrar que es posible seguir confiando en este espacio democráticamente.

El ejemplo paraguayo y argentino pueden servir para propiciar las negociaciones legislativas internas que permitan a los otros tres Estados parte cambiar sus normas electorales y coadyuvar al cumplimiento del compromiso democrático, culminando así el íter constitutivo del Parlasur.

La clave de todo lo que pueda suceder en adelante está, sin lugar a dudas, en dos actitudes que deben comprender quienes llevan adelante el proceso: el convencimiento conjunto de que es posible integrar y no sólo mantener acuerdos, junto a la comprensión de que el Parlasur está para servir al bien-

estar de los pueblos que integran el bloque, y no para un juego de mesa de los políticos de turno.

### VIII. BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ MACÍAS, María Victoria, “El Parlamento del Mercosur: ¿hacia un proceso de integración más democrático?”, *Temas y Debates*, Rosario, Universidad Nacional de Rosario, núm. 16, 2008.
- , “Origen y evolución de los Parlamentos en los procesos de integración regional. Los casos del Parlamento Europeo y el Parlamento del Mercosur”, *Colombia Internacional*, Colombia, núm.74, 2011.
- BERGAMASCHINE MATA DIZ, Jamile, *MERCOSUR, origen, fundamentos, normas y perspectivas*, Lisboa, Juruá, 2011.
- CAETANO, Gerardo y PERINA, Rubén, *Parlamentos e instituciones en el Mercosur. Los nuevos desafíos*, Montevideo, Centro Latinoamericano de Economía Humana y Unidad para la Promoción de la Democracia de la OEA, 2000.
- Diplomacia Parlamentaria*, núm. 1, 2014. Honorable Cámara de Senadores de la Nación Argentina, 2014.
- MAFFEI, Brenda Luciana, “Parlamento del Mercosur: perspectivas y desafíos para una verdadera representación ciudadana”, *Revista Eletrônica de Direito Internacional*, vol. 7, Minas Gerais, CIDH, 2010.
- MATAS PRATES, Carlos, “La constitución del Parlamento del Mercosur. Un enfoque desde la gobernanza política”, *Cuadernos de Integración Europea*, Valencia, Centre de Documentació Europea de la Universitat de València, núm. 5, junio de 2006.
- NICOLETTI, René, *Identidad y futuro del Mercosur*, Buenos Aires, Lugar Editorial, 1999.
- VÁZQUEZ, Ma. Cristina, “Análisis de algunos aspectos de la integración en el Mercosur, desde el punto de vista del derecho administrativo”, en VÁZQUEZ, Ma. Cristina *et al.*, *Estudios multidisciplinarios sobre el MERCOSUR*, Buenos Aires, Facultad de Derecho UBA, 1995.
- VITAL, Arianne, “Reflexão sobre os critérios de composição das bancadas nacionais no parlamento do Mercosul”, *Revista de Derecho*, núm. 33, Barranquilla, Universidad del Norte, 2010.

C

*Fecha de recepción:* 1o. de septiembre de 2015.

*Fecha de dictamen:* 10 de diciembre de 2015.