



**Políticas de Integración Regional.
El caso del Parlamento del Mercosur**

Tesis para optar al grado de Maestra en Gobierno y Asuntos Públicos

Presenta:

**Syrley Rosanna Pereira Insaurrealde
VII Promoción (2004-2006)**

**Director: Dr. Diego Reynoso
México, Distrito Federal. Agosto de 2006.**

**SE AGRADECE EL AUSENCIO DE LA SECRETARÍA DE RELACIONES
EXTERIORES Y DE LA FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS
SOCIALES**

A mis padres: Roberto y Morocha, quienes me han brindado todo su apoyo para lograr mis objetivos, han respetado mis decisiones y me han dado el mejor regalo: el tener la oportunidad de estudiar. A ustedes porque sin su presencia, dedicación, comprensión y sacrificio no tendría sentido mi vida.
A mis hermanos: Rosanna, Adela y Derlis, por no abandonarme y estar siempre junto a mí
A mis sobrinos, Tamara y Mathias; dos lucecitas que guían mi camino.

RESUMEN

En el Mercosur, desde su puesta en funcionamiento, se pudo verificar un crecimiento dinámico y sostenido tanto en el ámbito comercial como institucional. Sin embargo en años siguientes no pudo consolidarse en coordinación y armonización de políticas macroeconómicas, principalmente porque ha experimentado crisis económicas y políticas de sus estados partes, lo que significó una situación desafiante.

Debido a esto, se percibe en la región mercosureña la necesidad de su consolidación institucional, mediante la ampliación de la participación de los Parlamentos de los países miembros y de la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC), actual órgano representante de las legislaciones nacionales en el organigrama institucional del Mercosur. Al respecto surgen propuestas que invocan la forma de integrar el parlamento. Por una parte, los países líderes del bloque, Brasil y Argentina, impulsan la integración parlamentaria en referencia a la proporción poblacional; por la otra la intención de Paraguay y Uruguay es promover una representación paritaria. El énfasis recae en determinar la *base de representación del parlamento del MERCOSUR*, de acuerdo a estas posturas confrontadas.

Desde esta perspectiva, la investigación examina y discute ambas posturas bajo las herramientas que proponen Buchanan y Tullock. Además la base de representación es estudiada en su componente de representatividad, para determinar la sobrerepresentación.

La investigación se ha realizado mediante el análisis de los documentos normativos en el ámbito institucional del Mercosur. Esto nos ha proporcionado la delimitación en el tiempo de la transición político-institucional del bloque regional. Además de la comparación de sendas propuestas de conformación del PM, hemos determinado el nivel de sobrerepresentación.

CONTENIDO

	Página
RESUMEN	III
CONTENIDO	IV
ABREVIATURAS	VII
AGRADECIMIENTOS.....	VIII
 INTRODUCCIÓN.....	 1
CAPITULO I	
1 RELACIONES INTERNACIONALES E INTEGRACIÓN	
1.1 Teorías de Integración	10
1.2 Una perspectiva regionalista de la Integración.....	15
 2. ACERCAMIENTO A LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA	
2.1 Sobre el Concepto de Representación Política	21
Representación en sentido formalista	23
Representación como suplir por otro.....	25
Representación como actuar por	27
2.2 La representación política en los procesos de integración	30
2.3 Características fundamentales del contexto de la integración Parlamentaria.....	34
 CAPITULO II	
LOS DESAFÍOS DE LA INTEGRACIÓN Y LA EVOLUCIÓN DEL MERCOSUR	
2.1 Antecedentes y Reseña Histórica de la conformación del Mercosur	42
2.2 Marcos Normativo e institucional del Mercosur	47
2.3 El desafío de una nueva institucionalidad parlamentaria del proceso de integración regional del Mercosur.....	55
2.3.1 Transición político-institucional de la Comisión Parlamentaria Conjunta al Parlamento del Mercosur.....	55
Fortalecimiento y modernización de la CPC	56
La necesidad de una nueva institucionalidad del Mercosur.....	62
Constitución del Parlamento MERCOSUR. Propuestas y Anteproyectos	66

CAPÍTULO III

EL CAMINO HACIA UN PARLAMENTO DEL Mercosur. Abordajes y propuestas.

Características generales de las diferentes iniciativas de Constitución

3.1 Anteproyecto de Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur a consideración de la CPC.....	71
Propuesta de Argentina y Brasil Siembre 2003	72
Propuesta de Anteproyecto de Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur presentado en junio 2005.....	77
3.2 El Parlamento del Mercosur frente a un impasse. ¿Conformación proporcional o igualitaria? Recortes de Prensa.....	80
El Desacuerdo.....	82
Las Negociaciones.....	84
El Acuerdo.....	85
3.3 Elaboración del Proyecto de Protocolo del Parlamento del MERCOSUR. Análisis y Perspectivas	87

CAPÍTULO IV

DISTRIBUCIÓN DE REPRESENTACIÓN. PARTICULARIDADES DE LAS PROPUESTAS DE CONSTITUCIÓN DEL PARLAMENTO DEL MERCOSUR

4.1 Distribución de escaños y representación política en el Parlamento del MERCOSUR. Anteproyecto presentado en Junio de 2005.....	94
4.2 Distribución de escaños y representación política en el Parlamento del MERCOSUR. Protocolo Constitutivo del PM presentado en Diciembre de 2005	98
4.3 Estándares de Coalición	102
4.3.1 Posibles grupos de coalición para el caso del anteproyecto de junio de 2005	103
4.3.2 Posibles grupos de coalición para el caso del Protocolo de diciembre de 2005	104
Conclusiones	106
BIBLIOGRAFÍA.....	108
ANEXOS:	
I Reseña de Acontecimientos Importantes.....	114
II Justificación de los Artículos del texto ordenado del anteproyecto de Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR.....	120
III Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR	143

TABLAS

	Página
I Teorías de Integración	14
II Interrelación entre la integración y la representación política.....	32
III Propuesta de distribución de escaños de acuerdo a la “igualdad del voto o criterio demoorientado	39
IV Propuesta de distribución de escaños de acuerdo a la “desigualdad del voto o criterio terra-orientado	40
V Etapas evolutivas de la Comisión Parlamentaria Conjunta hacia el Parlamento del Mercosur	56
VI Comparativo de las Visiones de los estados partes sobre los Objetivos 2006.....	65
VII Principales Reglas de decisión para la conformación de una asamblea legislativa...	74
VIII Principales Reglas de decisión para la conformación de una asamblea legislativa. El caso del anteproyecto del PM de junio de 2005	79
IX Comparativo Anteproyecto de Protocolo y Protocolo Final.....	89
X Relación de población por representantes parlamentarios de acuerdo al Anteproyecto de Junio de 2005.....	95
XI Relación de población por representantes parlamentarios de acuerdo al Protocolo de Diciembre de 2005	98
XII Sobrerepresentación en el futuro PM	100
XIII Relación de Toma de Decisiones.....	102

GRÁFICAS

I Mercosur y Asociados	47
II Organigrama Comisión de Comercio del Mercosur	50
III Mercosur Estructura Orgánica.....	53
IV Relación de habitantes por parlamentario conforme al criterio de representación atenuada.....	97
V Relación de habitantes por parlamentario conforme al criterio de representación igualitaria.....	99
VI Cálculo de sobrerepresentación de los Anteproyectos de Constitución Junio y Diciembre de 2005.....	101

ABREVIATURAS

ALADI	Asociación Latinoamericana de Integración
ALALC	Asociación Latinoamericana de Libre Comercio
CCM	Comisión de Comercio Mercosur
CE	Comunidad Europea
CMC	Consejo Mercado Común
CPC	Comisión Parlamentaria Conjunta
FCES	Foro Consultivo Económico-Social
GMC	Grupo Mercado Común
GPM	Grupo Parlamento del Mercosur
GTAN	Grupo Técnico de Alto Nivel
PE	Parlamento Europeo
PM	Parlamento del Mercosur
POP	Protocolo de Ouro Preto
SAM	Secretaría Administrativa del Mercosur
SR	Sobrerrepresentación
TA	Tratado de Asunción
UE	Unión Europea

AGRADECIMIENTOS

La presente tesis ha tenido un largo recorrido de lecturas y de análisis. Ha sido un proyecto de vida compartido con numerosos grupos de personas e instituciones, y cuyo aporte ha sido esencial en la construcción y finalización de este proceso de investigación. A todas ellas deseo expresar mi gratitud.

Los estudios de maestría y esta investigación pudieron ser realizados gracias al apoyo de dos instituciones: la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – Sede México, que me recibió en su programa de Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos y que además me otorgó todo su apoyo durante el último año para concluirlo. Asimismo, la Secretaría de Relaciones Exteriores de México, por la beca que me otorgó durante el primer año para realizar este estudio.

Deseo agradecer profundamente el apoyo en todo sentido de mis padres y hermanos. Es difícil imaginar cómo sería el andar cotidiano de estos dos últimos años sin recordar su comprensión, su apoyo inmenso y su amor. Gracias a mis padres y hermanos por compartir y dedicar gran parte de sus vidas conmigo y por darme aliento para la ardua tarea emprendida; de verdad sin ustedes no hubiera sido posible. A los amigos, que pacientes esperaron mis encierros, a los que a la distancia siempre me acompañan y a Fernando, por su apoyo moral a este trabajo.

Dos grandes amigos: Luis Enrique y Celia, que durante bastante tiempo tuvieron la paciencia para apoyarme, darme su comprensión, su cariño y su amistad. Gracias por hacer de la distancia una experiencia de vida. Me gustaría destacar también a mis compañeros de maestría: Humberto, Enel, Marc, Ramiro y Luisa, porque han sufrido conmigo la lejanía, por su sincera amistad y por compartir muy agradables instantes.

Sin lugar a duda este trabajo no pudo haberse realizado sin la formación que recibí en la FLACSO. Gracias a todos los maestros que contribuyeron realmente en mi formación, en especial al Maestro Jonathan Molinet, por todos sus consejos, su paciencia y su condición humana. Quiero agradecer también al Dr. Diego Reynoso, director de esta tesis, por su

dirección y aporte para la conclusión de la misma. De igual manera, a la Dra. Graciela Bensusan y el Mtro. Molinet, lectores de la tesis, por sus valiosas sugerencias y acertados aportes durante el desarrollo de este trabajo.

Agradezco a la gente que revisó con paciencia este trabajo. A las sugerencias y contribuciones que para esta investigación hicieron el Mtro. Rubén Oliver y el Dr. Leonardo Zurita, sus aportes y recomendaciones sobre la redacción de este trabajo resultaron de gran utilidad.

A la colaboración del personal de la Biblioteca Iberoamericana: Hugo y Paty, por su apoyo incondicional durante todo el tiempo de la investigación. A Don Eleno, por su amistad desinteresada y sus invalorable palabras de aliento durante todo el proceso de la Maestría.

Por último quiero dar las gracias a todos aquellos que me han devuelto una sonrisa, a todos aquellos que me ofrecieron ayuda en tiempos difíciles, a todos aquellos que han puesto de su parte para que el trajín diario sea más llevadero y muy en especial a Dios y a la Virgen, por cobijarme y protegerme siempre.

INTRODUCCIÓN

Desde mediados de los años ochenta, y como respuesta a los desafíos de la globalización y las dificultades que enfrentan las economías en desarrollo para reinsertarse en el nuevo escenario económico internacional, se ha producido un auge de los procesos de integración regional en América Latina y el Caribe.

En ese contexto se inscribe la creación en 1991 del Mercado Común del Sur (Mercosur), actualmente conformado por Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y (recientemente) Venezuela como miembros plenos, más Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú como asociados. Este proyecto de integración regional ha sido, en general, un proceso intergubernamental con objetivos esencialmente económicos.

En forma paralela al desarrollo de los procesos de integración regional, originalmente encabezados por los gobiernos de la región, las organizaciones y redes de la sociedad civil con vocación integracionista también se fueron multiplicando y adquirieron una presencia y protagonismo cada vez mayores, no solamente en el ámbito local y nacional sino también en la escena regional e internacional, como una respuesta a la necesaria participación civil en el proceso integracionista. Así la integración se impregnó de las dimensiones política, social y cultural.

De esta manera, se produjeron, iniciativas por parte de algunos actores del bloque, con la finalidad de hacer posible la participación de medios consultivos orientados a favorecer cohesión política, acciones, celeridad e identidad institucional, a través de la creación de un Parlamento Regional. Creemos que delegar algo de la soberanía política-gubernamental nacional a una comunidad supranacional, facultada para tomar decisiones y ejecutar una agenda común para los estados miembros, contribuirá a afianzar la interdependencia y generar conciencia común; además cambiará la manera de ver al Mercosur.

A más de trece años de su fundación, el Mercosur vive una situación muy paradójica: nunca se encontró en una posición más crítica a nivel intrabloque presenta un cúmulo de problemas irresueltos: algunos de sus gobiernos han enfrentado contextos de fuerte descreimiento y debilidad; los acuerdos y los compromisos ya establecidos con frecuencia no han sido cumplidos a cabalidad en los últimos años, en particular a partir de la devaluación brasileña en 1999 y el desplome argentino del 2001; la inestabilidad política y la inseguridad de las economías ha provocado la vacilación y la duda de algunos de los miembros plenos de seguir con el proceso de integración.

Sin embargo, inmediatamente después de su peor momento interno, el Mercosur encuentra hoy una revitalización tan inusitada como discutida. Se le presenta, por ejemplo, una agenda externa ambiciosa a la luz de los estridentes debates a que ha dado lugar la propuesta argentino-brasileña de promover la constitución de un Parlamento Mercosureño; más de uno podría pensar que una discusión a fondo de la reforma y modernización de los Congresos, así como la consolidación de la dimensión parlamentaria en un proceso abierto de redefinición institucional del Mercosur, no resultan ni oportunos ni tampoco pertinentes.

Discrepamos con esa aseveración. Por el contrario, creemos que este contexto tan desafiante para el proceso integracionista en su conjunto puede constituir una coyuntura aprovechable para reformar y consolidar un cambio integracionista y, por ende, de formato institucional del bloque.

Por otra parte, aunque por diversas razones, como veremos, el tema de la fundación de un Parlamento del Mercosur (en adelante PM) ha sido por mucho tiempo el tema más discutido, también es el más tardío en su consecución. Por ello cobra especial vigor la necesidad de discutir a fondo las dimensiones políticas e institucionales del proceso integracionista y de conformación del PM.

En este marco, el requerimiento de una nueva institucionalidad para el Mercosur despierta polémicas en la región en torno al tema del fortalecimiento del rol de los poderes legislativos y de la toma de decisiones. De esta manera, el problema de investigación que

atañe a este documento, refiere las posiciones opuestas vinculadas a la forma de integrar el Parlamento: los socios mayores del bloque (Brasil y Argentina) proponían la integración parlamentaria en referencia a la proporción poblacional; los socios menores (Uruguay y Paraguay) impulsaban la igualdad de los países en la representación de la futura sede legislativa.

Las discrepancias se fundan en relación a la normativa inicial del Mercosur, la cual señala que las decisiones se toman por consenso (unanimidad) y deben ser ratificadas por los Congresos de los cuatro países. La discusión pública para la ratificación de la creación del Parlamento del Mercosur gira en torno a este consenso, y a la voluntad inicial de igualdad, en referencia a *un país un voto*. En consecuencia, el rediseño institucional de una conformación parlamentaria supranacional conlleva a orientar los objetivos de representación democrática, de repartición y obtención de poderes. La dificultad para el logro de estos objetivos en el ámbito de los estados aumenta cuando se trata su concreción en una institución de rasgo supranacional.

De acuerdo a estas premisas, la investigación se enmarca en el análisis del proceso de las políticas públicas con un enfoque retrospectivo el cual se enfoca en la exposición, análisis y evaluación del proceso de conformación del PM. Considerando este proceso de vital importancia, se plantea como objetivo de esta investigación determinar- dadas estas dos posturas de conformación parlamentaria- cual de ellas es la más adecuada tomando en cuenta los intereses político-sociales de cooperación regional. A estos efectos, se pretende exponer los factores del proceso de política pública del Mercosur, las acciones que han desempeñado los distintos actores: jefes de estado, políticos, sindicatos, Congresos nacionales y la Comisión Parlamentaria Conjunta (en adelante CPC) en el fortalecimiento, la consolidación e institucionalización del PM. Esta nueva conciliación institucional dentro de un marco de integración regional hace ineludible la determinación de la *base de representación parlamentaria* que sea adecuada para la toma de decisiones; así como la forma de las mismas, atendiendo a las premisas de Buchanan y Tullock (1993): “se deben fijar reglas para elegir a los representantes y establecer reglamentaciones para decidir sobre los problemas en las asambleas legislativas; además, se necesita fijar el grado de

representación para que la asamblea sea representativa, así como seleccionar la base para esta representación”¹.

En suma, en la presente investigación nos interesa explicar el cambio institucional del Mercosur, de un proceso regional centrado en objetivos puramente económicos, a plantearse alcanzar niveles más profundos de integración, como la instauración de una institución supranacional de conformación adecuada a los intereses político-sociales de todos los actores involucrados. Si bien reconocemos la amplitud del caso de estudio, nos centraremos en la disposición representativa de la futura entidad legislativa; no nos dedicaremos al análisis de las repercusiones económicas ni generales de este cambio institucional. El resultado esperado, en vista a que estamos hablando de una situación posible (el parlamento del Mercosur estaría iniciando sus actividades en el año 2007), es proporcionar un primer enfoque de análisis de distribución de las sillas legislativas como aporte incondicional para futuros estudios de evaluación de toma de decisiones compatible a esta composición inicial del PM.

La creación del parlamento supranacional, con una base representativa adecuada², se justifica plenamente como imperiosa para lograr la participación de la sociedad civil a fin de avanzar y cumplir con los anhelos integracionistas del Tratado de Asunción (en adelante TA): “sentar las bases de una unión más estrecha entre sus pueblos con el fin de mejorar las condiciones de vida de sus habitantes”³; participación que se asumirá a través de sus representantes. Este órgano parlamentario será el ámbito idóneo para debatir sobre temas inherentes a cuestiones que afectan de manera directa o indirecta a los estados involucrados, constituiría la voluntad común de los miembros del bloque, manifiesta en sus representantes elegidos democráticamente.

En los países del Mercosur se perfilan sistemas político-sociales y económicos con asimetrías y diferencias relevantes, lo que por cierto pesa a la hora de evaluar el espacio

¹ A estas cuatro variables hacen referencia, James M. Buchanan y Gordon Tullock en “El cálculo del Consenso”, Madrid, Planeta Agostini, 1993, pp. 250

² Consideramos como base representativa adecuada, aquella distribución de sillas legislativas que permita la conciliación de acuerdos de cooperación, entre los países miembros.

³ Tratado de Asunción (1991).

ocupado por las distintas instituciones nacionales y estatales en cada uno de ellos. Desde este marco institucional, todo debate en torno a cómo pensar la institucionalidad del PM en formación, también orienta nuevos modelos como esquema de cooperación e integración regional. Nuestra hipótesis central de trabajo, la que será abordada y problematizada desde distintas perspectivas y enfoques en las páginas que siguen, es precisamente *que el fortalecimiento de las dimensiones institucional y política con una representación adecuada del proyecto Parlamento del Mercosur configuraría en las actuales circunstancias una opción acertada, tanto para superar su constatada «debilidad parlamentaria», la crisis de continuidad, así como para mejorar los desempeños del bloque regional en los campos económico y social.*

Esta investigación adoptará los enfoques teóricos que convengan así como las técnicas más apropiadas y finalmente, determinar las perspectivas metodológicas que orienten adecuadamente la investigación para esto la investigación pretende realizar un estudio de caso basado en el método de análisis cualitativo. Primeramente se realizará un esbozo de las teorías de integración regional, integración política y el concepto de representación política; seguidamente, nos enfocaremos en las propuestas de Buchanan y Tullock para el análisis de la conformación parlamentaria, para terminar, con un ejercicio enfocado en la distribución de la asamblea legislativa.

Para lo mismo, se analizará los textos teóricos que traten sobre el tema, así como todos los acuerdos, actas de reuniones de los representantes de los estados partes, a manera de elaborar la argumentación pertinente a la hipótesis. Como hemos mencionado, para los fines de este trabajo, se ha considerado como referente metodológico inmediato el estudio presentado por Buchanan y Tullock (1993) que, si bien tiene un objeto de estudio distinto (el Cálculo del Consenso), aporta las bases para el análisis de la toma de decisiones y de las variables constitucionales en el momento de establecer una entidad legislativa, como es el caso de la presente investigación. Además utilizamos el enfoque de sobre y subrepresentación en la cámara legislativa mediante los trabajos de Reynoso (1999, 2000, 2004).

En principio se realiza una exhaustiva revisión bibliográfica con el fin de elaborar un marco conceptual claro y completo que ayude al correcto entendimiento de lo expuesto en la investigación. A continuación se explora la información relativa a los órganos e instituciones, además de los documentos firmados por los estados miembros, con el objetivo de conocer el carácter en que los diferentes sectores de la sociedad actúan al interior de los mismos, así como la forma y el alcance de ésta participación.

Para el desarrollo de la presente investigación se aplicarán métodos deductivo y descriptivo, y a partir de la problemática se considerarán conceptos y deducciones. El procedimiento que se seguirá para alcanzar los objetivos planteados será:

- El análisis crítico de documentos normativos (acuerdos, actas, protocolos), libros y artículos sobre la materia de estudio.
- Descripción de la conformación parlamentaria a través del tiempo.

La investigación se divide en cuatro capítulos y dos secciones al final (bibliografía y anexos). En el primero de ellos se presenta las perspectivas analíticas adoptadas para el estudio de las políticas de integración, las teorías de integración económica, regional así como las teorías clásicas de integración política. Dedicamos espacio a una revisión teórica de los aspectos de integración regional y las formas de representación con el objetivo de establecer la interrelación existente entre ambos enfoques.

El segundo capítulo, dadas las inferencias teóricas obtenidas en el capítulo anterior, intenta registrar detalladamente la evolución institucional del Mercosur, desde los inicios de su proceso de integración económica hasta su evolución hacia una integración más profunda con tintes de una entidad Supranacional. Ponemos especial énfasis en la posición de la CPC dentro de los órganos institucionales del Mercosur, sus estructuras, y sus competencias durante distintos periodos. En suma, se trata de identificar la necesidad de reforma institucional del Mercosur. Establecer con claridad su realidad, su marcha en el tiempo, sus propósitos y fines. Este recorrido a través del tiempo es importante para conocer los aspectos de la evolución del bloque de manera a tener un conocimiento preciso de la trayectoria y efecto del cambio.

En los capítulos tres y cuatro se intenta dar respuesta a la problemática expuesta, a través de una propuesta metodológica que evaluaría ambas proposiciones de conformación del PM. Dicha metodología está dividida en dos apartados: en el primero se utiliza los supuestos de Buchanan y Tullock, los cuales plantean la utilización de cuatro variables constitucionales (reglas para elegir representantes, reglas para decidir en la Asamblea, reglas para elegir el grado de representación y reglas para la selección de la base de representación) para la constitución de una Asamblea legislativa; en el segundo, se opta por el estudio de la distribución de las sillas legislativas para la validación de la conformación del PM teniendo en cuenta la sobrerrepresentación que pudieran generar ambas propuestas.

El apartado que utiliza las herramientas de las variables constitucionales consta de comparar ambas propuestas de representación (la proporcional atenuada y la igualitaria) sobre la base de los cuatro criterios con sus respectivos indicadores y preguntas. Se expone sobre la validación, cuyo objetivo es certificar la veracidad y pertinencia de las propuestas de conformación del PM sobre estas líneas de análisis.

En el capítulo cuarto se diseña el análisis con las respectivas propuestas de conformación del PM aplicando los conceptos estudiados y utilizando las fórmulas propuestas por el enfoque de distribución de los representantes para el cálculo del sobre o subrepresentación de los habitantes del Mercosur en ambos supuestos de conformación parlamentaria. En él se presenta el estudio de datos a través de tablas y gráficas, las cuales muestran la relación entre el método propuesto y la respuesta de distribución de ambos supuestos y el ámbito de los mismos.

Finalmente se describen las conclusiones de la investigación, entre las cuales destaca la importancia de esta investigación como primera aproximación a una incipiente institución regional; sin embargo, también se reconocen sus limitaciones, como el problema de no poder comparar los resultados obtenidos con otras investigaciones por ser un tema poco estudiado, así también se plantean las limitaciones de la propia propuesta metodológica.

En definitiva, se formulan perspectivas para futuras investigaciones que permitan la toma de decisiones sobre bases más objetivas en el campo de la representación e integración en el Parlamento del Mercosur.

CAPÍTULO I

LA INTEGRACIÓN REGIONAL Y LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA. PERSPECTIVAS ANALÍTICAS DEL ESTUDIO.

El regionalismo y la integración no es un fenómeno nuevo en el mundo. Varios siglos atrás existían ideas integracionistas y de cooperación entre países, especialmente entre aquellos que comparten vecindad territorial en un territorio geográfico común. En las últimas décadas del siglo XX e inicios del siglo XXI, este espíritu de integración se ha enfatizado, volviéndose una característica del mundo actual. La creciente globalización, consolidada en la década del noventa, acompañada del predominio de un modelo económico de libre mercado en diversos países del mundo, el cual se nutre del intercambio entre los estados-nación, ha hecho necesario adoptar medidas tendientes a mejorar la posición negociadora frente a otros estados. Se configuraron diversos acuerdos de integración regional como la Unión Europea, Mercado Común del Sur o el incipiente Área de Libre Comercio de las Américas, entre otros.

Estos procesos de integración regional poseen trayectorias y características diferentes, así como solidez institucional. En Palabras de Vazquez “en el marco de nuevos espacios político-institucionales que poseen orígenes y trayectorias diferentes, se plantean particulares e importantes desafíos para el ejercicio de la representación política (...) parlamentos y congresos han asumida en las modernas democracias representativas un rol fundamental en cuanto espacios para el ejercicio mediado de la soberanía popular, la búsqueda pacífica del consenso y para la legitimación del proceso político”. (Vazquez, 2003: 1)

Este capítulo cuenta con dos apartados generales. En el primero se trata de presentar las diferentes configuraciones teóricas de la integración regional en sus aspectos tanto económicos como políticos. El objetivo es tener un conocimiento específico del marco teórico en el que se inserta el Mercosur. En el segundo, se indaga acerca de la capacidad de la teoría de la representación política para la consolidación de la integración regional, además nos enfocamos en las propuestas que proporcionan Buchanan y Tullock como instrumento metodológico de análisis de las variables que consideramos más relevantes para el objeto de estudio.

1. RELACIONES INTERNACIONALES E INTEGRACIÓN

Existe en la literatura un sesgo teórico para abordar los procesos de integración. Al basarse casi exclusivamente en la experiencia europea, tales esquemas descuidan otros aspectos principales derivados de lecciones de diversos casos. Para explicarlo, este apartado se despliega en dos partes. En la primera se pasa revista a los atributos y mecanismos explicativos de la integración a partir de las teorías clásicas de la integración. En la segunda parte se analiza el impacto de la intervención del nuevo regionalismo como una ola integradora que se ha implantado en Latinoamérica.

1.1 Teorías de la Integración

Diversos teóricos trataron de dar explicación al proceso de integración más importante, la Unión Europea. De ahí que se han diseñado numerosas teorías para hacer frente al argumento de la integración. Los principales enfoques clásicos y de mayor repercusión son el federalismo, el funcionalismo, y el neofuncionalismo.

El *federalismo* es considerado como pionero en las integraciones; tiene como elemento esencial para su realización un acto político-jurídico decisivo, un pacto o negociación entre los estados o bien mediante una asamblea constituyente que genere una Constitución Federal (Mariscal, 2003:23). Se requiere la creación de una autoridad federal supranacional que regule el comportamiento de los estados constitutivos, que asuma parte de los derechos

y obligaciones soberanas de forma que a través de una “conferencia constituyente” se definan cómo se comparten los poderes legales, políticos y económicos entre los estados miembros y el Gobierno federal.

Los principios básicos del federalismo se fortalecieron después de las dos guerras mundiales, ya que favoreció la idea de la Unión Europea, buscando crear un Estado Federal en Europa Occidental. La noción de política general en esa época consideraba imposible que los gobiernos nacionales garantizaran los principios de libertad, bienestar y paz a sus pueblos; razón por la cual deberían transferir parte de su soberanía a una corporación federativa (Mariscal, 2002: 53).

Para Mazan el federalismo apunta a la constitución de una estructura federal que contenga principalmente dos elementos: el reparto de competencias entre la unión global y los miembros parciales y la participación de éstos en la formación de la voluntad del anterior (Mazan, 1996: 113). Esto nos indica que el elemento central del federalismo es la división de poderes entre varios niveles de gobierno, que aseguran un sistema de control y equilibrio entre el ciudadano y el gobierno. Esta división se recoge en un documento constitucional, sujetándose a la existencia forzosa de un sistema judicial para solucionar los conflictos.

El federalismo es característico en los sistemas políticos donde hay una división de autoridad entre un gobierno central regional y un gobierno de estado. La fórmula usada en un sistema federal envuelve la mezcla óptima de unidad y diversidad, lo cual permite a las unidades constitutivas realizar las tareas comunes con la eficacia máxima mientras maximiza la descentralización y la autonomía (Rosamond, 2000: 24)

El *funcionalismo* nació como un intento de impugnar al federalismo. Comparte con éste su preocupación por la paz, pero difiere en la creación de un gobierno supraestatal. El funcionalismo se fundamenta en que deben fortalecerse las lealtades nacionales, sin reconocer un estado supranacional, añadiéndole cooperación internacional con otros estados, buscando un equilibrio. Su principal precursor fue David Mitrany quien estableció el supuesto de la incapacidad del Estado moderno de satisfacer las necesidades básicas (en

seguridad y bienestar) de su población. Proponía la creación paulatina de una red de organizaciones internacionales, con funciones y cometidos específicos, constituyendo una cooperación funcional entre los estados. Otro de los aspectos que impulsaba este autor es la actividad funcional reorientando la actividad internacional y contribuyendo a la paz mundial. No contemplaba a mediano plazo la desaparición del actual sistema de estados, ya que estos debían participar activamente en la gestión de las organizaciones supranacionales. No se buscaba ceder soberanía, se trataba de compartirla con los estados participantes, de acuerdo a las necesidades que requiriera el desempeño de una tarea (Dougherty y Pfaltzgraff, 1950: 419)

Esta perspectiva trataba de “recubrir las divisiones políticas con una amplia gama de actividades y agencias internacionales, en las que, y por las que, la vida e intereses de las naciones serían integradas gradualmente” (Malamud, 2001:295-296). Se puede considerar que el funcionalismo aboga por un proceso de integración gradual sector por sector, desde los sectores técnicos exitosos a otros técnicos-políticos, lo cual no es un proceso mecanicista ni automático, sino principalmente una obra de los agentes económico-sociales y de las instituciones comunitarias.

La contribución del pensamiento de Mitrany al debate sobre la integración constituye el antecedente inmediato a la escuela *neofuncionalista* que clarifica y refina la teoría funcionalista. Este nuevo enfoque sostiene que la supranacionalidad es el único método posible de los estados para asegurar el máximo bienestar, además consideraba que la integración es un proceso gradual y acumulativo que establece diferentes vínculos entre los estados (Mattli, 1999:10). Su principal objetivo es el de la construcción de una entidad territorial formada por los estados participantes en el proceso de integración, y con una autoridad centralizada.

Estas metas son evidentes, principalmente cuando Ernst Haas (1958) (principal exponente de la teoría neofuncionalista) trata de responder ¿cuál es la relación entre integración política y comunidad política?; ¿existe relación?; en caso positivo, ¿cómo es? Entonces define ambos conceptos del proceso de integración: “La integración política es el proceso

por el cual los actores políticos de varios ordenamientos nacionales distintos; son persuadidos a desplazar sus lealtades, expectativas y actividades políticas hacia un nuevo centro, cuyas instituciones poseen o exigen la jurisdicción sobre los estados nacionales preexistentes. El resultado final de un proceso de integración política es el de una nueva comunidad política, sobreimpuesta a las comunidades políticas preexistentes”. La comunidad política “es una situación en la que específicos grupos e individuos muestran más lealtad a sus instituciones políticas centrales que a cualquier otra autoridad política, en un período de tiempo específico y en un espacio geográfica definible” (Mariscal, 2003: 138).

Así como los funcionalistas, los neofuncionalistas consideraban que la integración es un proceso gradual y acumulativo, que tiene lugar mediante el establecimiento progresivo de vínculos entre los distintos sectores socioeconómicos. Pero, a diferencia del funcionalismo, los autores neofuncionalistas ponían énfasis en el talento creativo de las elites y la fuerza transformadora que podrían tener las demandas de solución planteadas por grupos de interés. El elemento analítico central del neofuncionalismo es la noción de *spillover* (desbordamiento), concepto con el que se intenta explicar la expansión horizontal de un sector a otro del proceso de integración. En un primer momento, el *spillover* tendría lugar entre sectores técnicos, económicos y afines. La integración en un sector determinado necesitaría, para convertirse en óptima, la integración de sectores fronterizos (Dougherty y Pfaltzgraff, 1950: 432-433).

Siguiendo a Closa, “la integración consiste en eso, en un proceso de politización progresiva, estimulado por la lógica del desbordamiento, en el que ciertos grupos trasvasan sus demandas y expectativas de solución de problemas económicos y, progresivamente, políticos, a un nuevo centro”. El desbordamiento podría referirse a la necesidad de integrar sectores de actividad inicialmente no previstos como condición necesaria para la ejecución satisfactoria de políticas en un sector sí integrado (Closa, 1997:171-172).

A manera de sintetizar se presenta la siguiente Tabla I, que resume las principales características de los modelos de integración recientemente enfocados. El objetivo es el de

explicar los aspectos fundamentales de las teorías que describen, revelan y aún predicen la dinámica interna del proceso de integración.

Tabla I.
Teorías de Integración

TEORÍAS	DINÁMICA	PROCESO DE INTEGRACIÓN	RESULTADO FINAL
FEDERALISMO	Es el medio más efectivo para lograr la integración a través de un poder soberano, el cual detenta la soberanía política sobre el territorio, teniendo a su cargo la representación política, así como su personería jurídica.	Se basa en una negociación intergubernamental y el establecimiento de una convención o asamblea. Surge de la necesidad de instaurar instituciones políticas, una constitución y una identidad – himno, bandera, etc. –.	Un estado federal.
FUNCIONALISMO	Concibe una autoridad cuya actuación está determinada por necesidades de tipo técnico (y no político). Establecimiento de una red de organizaciones con funciones y cometidos específicos. Distingue entre áreas políticas y técnicas.	Establecimiento de sucesivas organizaciones funcionales que eliminan el poder del Estado nacional.	Una serie de organizaciones funcionales despolitizadas.
NEOFUNCIONALISMO	Genera una dinámica política que lleva al desarrollo y a una mayor integración de los cuerpos políticos supranacionales. Su mayor contribución fue la pretensión de identificar la causalidad del proceso de integración.	El “derrame” demanda que los sectores económicos y tecnológicos se integren políticamente.	Supranacionalismo institucionalizado

Fuente: Elaboración propia con base en Mariscal 2000; Dougherty y Pfaltzgraff, 1950; Rosamond, 2000

Si bien las teorías clásicas que hemos presentado han guiado las perspectivas analíticas de las integraciones regionales por mucho tiempo, y en especial a la Integración más importante, la Unión Europea, consideramos significativo reflexionar sobre el enfoque del “nuevo regionalismo”, el cual constituye un avance muy importante en referencia a las distintas teorías de integración que hemos desarrollado. Este enfoque explora las formas contemporáneas de cooperación transnacional y los flujos transfronterizos; representa concentraciones de poder político y económico que compiten en una economía global (Mittelman, 2002: 153-154). En el siguiente acápite nos enfocaremos en dar una pincelada

general acerca del nuevo regionalismo el cual ha manifestado distintos marcos guías a los procesos de integración regional.

1. 2 Una perspectiva regionalista de la integración

El creciente rol adquirido por las políticas de integración dentro de la agenda pública de las naciones en los últimos años, puede interpretarse como una de las vías por la cual se trata de dar respuesta al conjunto de retos que enfrenta el mundo moderno, entre ellos el propio reto de la globalización. Si bien este fenómeno no es novedoso, lo que resulta significativo es su generalización y los nuevos rasgos que muestra, con lo que adopta la forma de regionalización, conocida también como nuevo regionalismo⁴. Este apartado pretende desarrollar esta nueva forma de organización regional, así como la integración económica, principal eje estructural en la cual se encuentra el Mercosur en estos días, para delimitar los procesos teóricos por los cuales ha ido evolucionando este bloque regional.

En el momento que se producen nuevos diseños de un sistema global expresado en la creciente inter vinculación de los países partícipes, como forma de expresión actual de la internacionalización de la vida política y económica, simultáneamente han surgido y se han desarrollado de manera espectacular los bloques económicos aludiendo entonces la idea de la compartimentación de este mundo. De esta manera, el Mercosur forma parte de un fenómeno relativamente reciente que se gesta desde finales de los ochenta, y está caracterizado por la firma de acuerdos de distintas amplitudes, especialmente, comerciales, lo que significa una renovación o nacimiento de acuerdos más ambiciosos de integración regional, teniendo en mente, primero, una integración económica o bloque económico para constituir a largo plazo un mercado común. (Casas, 2002: 2)

Asimismo, esta nueva ola de integración regional, denominada regionalismo interestatal o intergubernamental, puede involucrar la participación de dos o más estados que resuelven profundizar las relaciones mutuas, en el terreno económico o en otros. El fin último no es

⁴ El conjunto de iniciativas políticas que han proliferado desde finales de los años ochenta con vistas a la creación o reactivación de mecanismos de integración económica regional en diversas zonas del mundo se ha dado en llamar "nuevo regionalismo".

sobrepasar a los estados-nación originales, sino que busca insertarse en un ámbito multinacional y regional y potenciar de esta manera la identidad de cada país. Es decir, que el objetivo en un principio no es crear una nueva unidad autónoma de poder; no busca ceder totalmente la soberanía sino, más bien, compartir consensuadamente las soberanías nacionales. Este tipo de integración puede evolucionar a otras formas más complejas, como son la instauración de una moneda y un banco central únicos, y la creación de entidades supranacionales.

Debemos tener en cuenta que la integración es un proceso, el cual pasa por diversas etapas en forma paulatina y progresiva; por lo tanto, es posible establecer una clasificación según el grado de integración, donde cada una de las etapas o grados tiene ciertos rasgos esenciales que la distinguen. Existe un consenso más o menos amplio en la literatura que trata el tema respecto a cuales son las etapas por las que pasan los procesos de integración. Para efectos de este estudio, se hará referencia a la clasificación que hace Bela Balassa (1964) quien establece cinco etapas o grados de integración, además se agrega una etapa preliminar llamada área de preferencias arancelarias, por considerarla de gran importancia, al ser una de las etapas por la cual ha concurrido el proceso de integración del Mercosur, haremos referencia según la definición de Rosas (2005).

- *El acuerdo o la zona de comercio preferencial*

Es un acuerdo entre varios estados, mediante el cual se comprometen a brindar a los respectivos países firmantes un trato preferencial en comparación al que se otorga a terceros países. Es decir, se conceden diversos grados de rebajas arancelarias en el comercio recíproco. Esta disminución de aranceles puede aplicarse a los diferentes productos pero no se propone llegar a un arancel cero.

- *La zona o el área de libre comercio.*

En este caso el esquema de integración se basa en la eliminación de todas las barreras para el comercio recíproco. Esto significa que dos o más países deciden suprimir toda traba aduanera entre ellos, pero en este caso, mantienen sus propios aranceles para con terceras naciones. Por lo tanto, a diferencia de la zona de comercio preferencial, las tarifas

aduaneras se llevan a cero y se eliminan además las barreras no arancelarias. Al establecer el área de libre comercio, los países que la conforman mantienen independencia de su política comercial frente a terceros países.

- *La unión aduanera*

Implica un proceso en el cual los estados miembros, además de liberar las barreras comerciales por medio de la desgravación arancelaria entre ellos, adoptan frente a terceros países una política arancelaria común o tarifa externa común. O sea, no se limita únicamente a los países miembros sino que beneficia a las demás naciones. Además de reducir las tarifas aduaneras entre sí hasta llegar a cero, adoptan un arancel externo común en forma gradual, con plazos y listas temporarias de excepciones que normalmente son diferentes según el desarrollo económico de los estados miembros, en relación a los productos que importan de países de fuera de la zona.

- *El mercado común*

El mercado común supone un esquema de mayor complejidad que la unión aduanera, puesto que además de la abolición de obstáculos al comercio recíproco y la fijación del arancel externo común, incluye el tránsito irrestricto de los factores de producción y servicios. Esto significa que el mercado común es una unión aduanera a la que se adiciona de manera simple, el libre movimiento de los trabajadores y el capital. Principalmente se refiere a la apertura general en cuatro áreas importantes: mercaderías, capitales, trabajadores y servicios; es decir, implica la abolición de fronteras físicas, técnicas y fiscales; reconocimiento de diplomas y apertura de empleos, etc.

- *La unión económica*

La unión económica se logra cuando los estados que han conformado un mercado común, incorporan la armonización de las políticas económicas nacionales, entre ellas, las políticas monetaria, financiera, fiscal, industrial, agrícola, etcétera, con la finalidad de eliminar las discriminaciones que puedan hallarse de las disparidades entre las políticas nacionales de cada uno de los estados que la componen.

- *La integración total*

En esta instancia de integración, se requiere del establecimiento de una autoridad supranacional cuyas decisiones obliguen a los estados miembros. Este es el mayor grado de profundidad al que puede aspirar un proceso de integración y se produce cuando la integración avanza más allá de los mercados, porque en el transcurso de este proceso los estados involucrados tienden no sólo a armonizar, sino a unificar las políticas en todos los campos: monetario, fiscal, social, e incluso en cuestiones relativas a políticas exteriores y de defensa.

Como hemos señalado anteriormente, el proceso de integración evoluciona en diferentes etapas. La integración del Mercosur no ha sido ajena a las mismas. Inicialmente en los tratados de conformación se determinaron numerosos objetivos, principalmente profundizar el comercio y la especialización productiva para generar un mercado común a largo plazo. Desde la firma del TA, en los anexos al mismo, se establecieron mecanismos de liberalización comercial⁵, el cual establecía un cronograma de rebajas arancelarias progresivas para los países miembros. A este período se optó por denominarlo “período de transición”, durante el cual, los países miembros lograron eliminar los aranceles intrazonas. Siguiendo a Bouzas (2002), en esta etapa se avanzó en el establecimiento de políticas comerciales como el arancel externo común y el código aduanero. Se eliminaron casi por completo las restricciones arancelarias al comercio de bienes y se estableció un cronograma para la eliminación de aranceles a partir de la siguiente etapa. Luego de la etapa de transición se instituyeron los instrumentos básicos para la puesta en marcha de la unión aduanera y del arancel externo común.

Debido a las múltiples crisis y obstáculos que se fueron dando durante el desarrollo del Mercosur, podemos decir que actualmente éste constituye una unión aduanera imperfecta, debido a que requiere para su buen funcionamiento la aplicación de un código Aduanero Común, que uniforme las normas de valoración y otros procedimientos aduaneros, los cuales aún no se encuentran en vigencia entre los países miembros.

⁵ El Programa de Liberalización Comercial adoptado en el Mercosur consistía en un cronograma de desgravación según el cual los estados partes aumentaban semestralmente el margen de preferencia regional para el universo de productos. Bouzas (2002).

Siguiendo esta lógica de proceso progresivo y dinámico, consiguientemente es necesaria la consolidación de organismos comunes de carácter intergubernamental que promuevan las políticas públicas recíprocas, que tengan funciones meramente coordinadoras de las medidas que deban ir adoptando los estados partícipes para lograr el objetivo propuesto.

Debemos aclarar en este punto que los procesos de integración regional reconocen dos formas de organización institucional en función del grado de transferencia de competencias de los estados nacionales hacia los órganos que conducen los sistemas regionales⁶. Estas son estructuras estrictamente intergubernamentales y estructuras con énfasis en lo supranacional.

- *Estructuras estrictamente intergubernamentales:* donde no hay transferencia de competencias. En esta organización se intenta lograr acciones comunes mediante la cooperación conjunta de los países miembros; se busca compatibilizar los intereses regionales y nacionales, lo que implica una negociación constante por lo que los objetivos comunitarios quedan subordinados a los intereses nacionales acordados unánimemente. Descartan cualquier institucionalización común o con rasgos de supranacionalidad que signifique la dirección de un órgano diferente a las administraciones gubernamentales. Los principios básicos de esta organización son:

- 1) la adopción de decisiones mediante órganos compuestos por representantes de los gobiernos;

- 2) la regla de la unanimidad con naturaleza vinculante;

- 3) las decisiones que no son obligatorias para las partes cuando no otorguen su consentimiento; y

- 4) la ejecución de las normas de integración a cargo de los propios estados miembros.

- *Estructuras con énfasis en lo supranacional:* en donde esta transferencia de competencia sí opera, de manera tal que los miembros se comprometen a cumplir con las obligaciones sin condición de reciprocidad. Rigen los siguientes principios:

- 1) la igualdad de los estados miembros en el ámbito comunitario;

⁶ Para ampliar ver Geneyro y Mustapic (2000)

- 2) la preferencia comunitaria;
- 3) la lealtad comunitaria o deber de solidaridad;
- 4) la indivisibilidad o equilibrio de beneficios y de cargas;
- 5) el paralelismo y analogía de la competencia exterior de la comunidad; y
- 6) la unidad o aplicación del derecho comunitario.

Ambas estructuras son organizaciones internacionales y sus competencias son de atribución, es decir, que sus poderes atribuidos a las instituciones le son concedidos por los tratados que los países miembros acuerdan. Por otro lado, el elemento que más claramente diferencia a ambos es la *regla que se adopta para la toma de decisiones: regla de la mayoría* para las instituciones con fórmulas supranacionales y *regla de la unanimidad o consenso*⁷ para las intergubernamentales. En la etapa en la que se encuentra el Mercosur actualmente, cada Estado sigue conservando todo el poder de decisión sin delegación de facultades. En el TA se establece el procedimiento de toma de decisiones en los órganos institucionales del Mercosur, el cual sería con base en el principio de consenso con todos los países miembros presentes.

Actualmente, uno de los desafíos que tiene el Mercosur es perfeccionar su integración, lo que le permitirá avanzar a una integración más efectiva institucionalmente. En este último aspecto, puede señalarse que algunos sectores políticos de la comunidad sostienen que es absolutamente necesario consolidar instituciones y órganos comunitarios, cuyas decisiones sean obligatorias para los países miembros y sus poblaciones. Es de vital importancia que estos órganos sean de carácter autónomo e independiente, ya que tendrán la misión de coordinar y armonizar las políticas unificándolas. Tomando esto en cuenta, es posible plantearse la necesidad de crear organismos supranacionales en los grados intermedios de la integración; es decir, en la unión aduanera, en el mercado común o en la unión económica. Nos referimos a la implementación de un órgano de carácter supranacional que represente los intereses de los estados partes, de manera recíproca.

⁷ La regla del consenso le otorga a cada país miembro el “poder de veto” frente a temas sensibles. Es decir, que se requiere que todos los países miembros estén de acuerdo para que pueda ser adoptada una medida. Si uno de ellos no está de acuerdo, puede vetar la propuesta.

El siguiente apartado se refiere al ámbito parlamentario de la representación política en los procesos de integración; desarrolla las distintas formas de representación política y su interrelación con las formas de integración que hemos visto en esta sección. El objetivo principal es lograr interconectar ambos conceptos representación-integración para la comprensión a fondo de la conformación de una institución parlamentaria regional.

2. ACERCAMIENTO A LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA

A partir de los inicios de la globalización y de integración regional en la que los países se hallan inmersos, la repercusión de las mismas parece llevarlos a problemas del sistema de representación ciudadana sobre el cual se basa la democracia representativa⁸. Un tema que está en boca de todos y con distintos enfoques se refiere a la "crisis de representación" – la percepción de la ruptura entre el representado (el pueblo) y su representante (el gobernante) – debido a un debilitamiento de la participación social y al continuo desencanto de la ciudadanía hacia sus representantes. De acuerdo con Touraine, desde hace mucho tiempo se habla de una *crisis de representación política*, debido principalmente a que las bases sociales se han debilitado a medida que los países salían de la sociedad industrial (Touraine, 1995:82). Asimismo, la sociedad se manifiesta en contra de las instituciones, por lo cual, la representación se enfrenta a problemas de legitimación y de eficacia.

Bajo estos delineamientos, este apartado desarrollará los diferentes enfoques que puede desarrollar el concepto de la representación política desde su concepción inicial tratando de relacionarla con las políticas públicas que pueden desarrollarse desde ese enfoque. Además se buscará relacionarlo con las teorías clásicas de integración.

2.1 Sobre el concepto de representación política

Podemos iniciar la discusión acerca de qué es la representación política, partiendo de la opinión corriente que considera a las asambleas parlamentarias elegidas periódicamente como la expresión de la representación y que los parlamentarios son los representantes elegidos por los ciudadanos⁹. El vocablo continúa siendo muy debatido. En la actualidad

⁸ Entendemos democracia representativa, a partir de la definición de Sartori (1987) como una democracia indirecta en la que el pueblo no gobierna, pero elige representantes que lo gobiernen.

⁹ Para ampliar el concepto ver Bobbio, Matteucci y Pasquino (1985).

podemos considerar que la representación se halla vinculada a la democracia, a las elecciones y a la libertad del ciudadano; es esencialmente un concepto moderno vinculado a los seres humanos que representan a otros, pero en los inicios del uso de este vocablo¹⁰ no tenía nada que ver con elecciones o democracia. Únicamente con el paso del tiempo la representación fue utilizada como un mecanismo de promoción de intereses. Así se transformó en uno de los derechos del hombre y pasó a significar representación popular con lo que se instauró dentro de las concepciones actuales de las instituciones modernas. (Pitkin, 1985:3-4).

En este sentido, la expresión “representación” desde su aceptación en el campo político se ha visto cargada de contradicciones y paradojas por su alta resistencia a la denotación; esto es, por su dificultad estructural para delimitar una definición mínima. Existe un consenso entre diversos autores en cuanto a la definición de la representación política como un concepto multidimensional e identifican, por lo menos, tres grandes clasificaciones de la misma¹¹. Hemos adoptado la clasificación hecha por Pitkin (1985) para determinar las tipificaciones de la representación. Así tenemos:

- a) La representación en un sentido *formalista*, que luego se subdivide en:
 - a.1) representación como autorización;
 - a.2) la representación como responsabilidad.
- b) La representación en un sentido de representar mediante el *derecho a* o representación como *suplir a otro*:
 - b.1) la representación descriptiva;
 - b.2) la representación simbólica.
- c) La representación como actuación sustantiva o *actuar por*.

El análisis de estas dimensiones se centra en las siguientes páginas de forma diferenciada, si bien partiendo de la consideración de que las mismas se superponen entre sí y sólo a efectos analíticos es factible establecer una clara diferenciación entre ellas.

¹⁰ El uso del vocablo representación se da primero en el latín y luego en el inglés, en los siglos XIII y XIV

¹¹ En su clasificación, Cotta(1985) distinguen tres clasificaciones de representación: representación como relación de delegación; representación como relación de espejo o representatividad sociológica; y representación como relación fiduciaria. De la misma manera, Sartori (1992) hace una clasificación de la misma con la idea de mandato o de delegación; con la idea de representatividad, es decir, de semejanza o similitud; con la idea de responsabilidad.

Representación en sentido formalista

Se ha definido la representación a partir de la relación que se establece entre representante y representado, específicamente, la forma que reviste la relación entre ambos, si los mismos son: como acuerdos formales que la preceden y la inician, denominamos representación como *autorización*, o de acuerdos formales que la siguen y la culminan, representación como *responsabilidad*. En el sentido de ***representación como autorización o mandato***, se le otorga total poder y autorización al cuerpo representativo, sea un monarca o una asamblea, para realizar la labor para la cual fue encomendada. Esa perspectiva de autorización resulta optimista para el representante, a quien se le amplían sus derechos – tiene poder absoluto para realizar actos – además se le reducen sus responsabilidades. En este enfoque la representación juega un papel preponderante en la solución de los problemas públicos y en el proceso de toma de decisiones, dado que el representante tiene poder de decisión sobre todos los súbditos y decide por ellos; así el representante nunca cometería errores puesto que los ciudadanos (súbditos) le han otorgado de antemano el poder necesario para decidir por ellos.

Esta manera de asumir la toma de decisión y formación de una política pública muestra a la representación en términos de autoridad, lo cual supone una autoridad representativa y que todo representante tiene el poder de imponer las políticas y actos de políticas. Este mandato o autoridad, desde el punto de vista de la democracia representativa, se refiere a la autorización que los representados (votantes) conceden a sus representantes (parlamentarios) para que los representen en la asamblea legislativa; pero esta autorización se encuentra limitada en el tiempo, hasta las próximas elecciones. El consentimiento de autoridad está destinado a mostrarse conforme con que los representantes tengan la capacidad de gobernar. En palabras de Sartori, “además de otorgar al Parlamento el poder de representar a los ciudadanos, éstos gobernaban sobre los ciudadanos.... [...], de forma que es precisamente porque el Parlamento se convierte en un órgano del Estado por lo que se declara que éste representa a la nación, esencialmente porque ha de poder deslizarse de la parte de los súbditos a la del Estado” (Sartori, 1992: 230).

A diferencia de la anterior propuesta, en el caso de la ***representación como responsabilidad o accountability***, el buen gobierno de un ente representativo presume rendir cuentas ante sus representados y la sociedad en general que lo ha elegido, ello implica la transparencia en las informaciones sobre la consecución de los objetivos marcados y sobre el cómo se ha conseguido ese cumplimiento.

La división de la representación formalista basada en la responsabilidad considera que el representante debe ser responsable ante el representado de todas las acciones que realiza en su nombre, lo cual se opone a la visión de representación como autorización. Para los precursores de la autorización, las elecciones corresponden a un otorgamiento de autoridad, mientras que para los de la responsabilidad, un funcionario elegido es un representante porque estará sujeto a su reelección, o no, al final de su periodo (Pitkin, 1985: 60). Observamos que los representantes electos deben ser receptivos y responder por sus decisiones; esto nos lleva a la noción de elección que conforma una actitud que condiciona a los representantes a rendir cuenta de sus actos de manera a que puedan ser reelegidos por su electorado; es decir, refiere que “puede existir representación sin elecciones [...] pero un sistema representativo no puede existir sin elecciones periódicas capaces de hacer responsables a los gobernantes frente a los gobernados”, (Sartori 1992: 231-237).

Desde nuestro punto de vista, esta forma de ver la representación influye sobre la toma de decisiones con respecto a las políticas públicas y la implementación de las mismas, al crear estructuras que son más participativas, transparentes y sobre las cuales se exige una rendición de cuentas. Igualmente las políticas públicas implementadas deben obedecer a los deseos y necesidades de sus electores, asimismo están sujetas a la responsabilidad que conllevan sus actos ante sus representados, la sociedad en su conjunto con poder ciudadano de participación y protagonismo.

A pesar de sus claras diferencias al establecer el componente central sobre el que se mueve la definición del concepto de representación, estas dos perspectivas de representación se sitúan al margen del proceso representativo; no reconocen la actividad misma de representar. Se fundamentan en la relación que se establece entre representante y

representado antes o después de actuar, no por como debe actuar el representante. Representar desde el *sentido formalista*, significa el acto después de recibir autorización o antes de rendir cuentas (Pitkin, 1985: 64).

Representación como suplir a otro

Avanzando a las diversas formas de representación, dejando atrás a las perspectivas formalistas, podemos hacernos la pregunta de ¿qué es un representante?, o ¿cómo debe ser si tiene que representar? Así podemos distinguir a teóricos o científicos de la política que se interesan por describir de la forma más exacta posible al representado en el representante y otros que definen a los representantes mediante las creencias y actitudes de los representados. Tenemos así dos caminos diferentes para *suplir a otro*: el primero lo hace de manera descriptiva, el segundo de manera simbólica.

En la *representación descriptiva* se trata de crear un cuerpo de representantes que refleje lo más que se pueda a sus representados, es una forma de ver la representación como una semejanza. Los promotores de esta perspectiva se interesan por la apropiada composición de una Asamblea Legislativa (electores, distritos electorales, sistemas electorales, etcétera). Refieren que la verdadera representación exige que el Legislativo sea elegido de una forma tan estricta que su composición corresponda con exactitud a la de toda la nación; sólo entonces será verdaderamente un cuerpo representativo (Pitkin, 1985: 65). Los defensores de la representación proporcional¹² concuerdan con estas ideas. Ellos se interesan más por la composición del legislativo puesto que confía que la composición del mismo asegura las actividades. Los representantes políticos “representan” en el sentido de que reproducen o reflejan a toda la sociedad. Ahora, representar en este punto de vista no es actuar con autoridad, ni actuar como fase previa a una rendición de cuentas, aquí “la representación depende de las características del representante, de lo que *es* o de lo que parece *ser*, en ser algo antes que el hacer algo” (Pitkin: 1985, 67). En este caso el representante no actúa por otro, sino que lo suplanta; es como un retrato exacto, un reflejo o un espejo.

¹² El principio fundamental que guía a la representación proporcional es asegurar una asamblea representativa que refleje con mayor o menor exactitud matemática las variadas divisiones del electorado.

Desde este enfoque también puede verse a la “representación como existencial o sociológica, es decir, a la pura y simple *existencia* de una semejanza, [...] en este caso lo que importa no es el procedimiento que pueda garantizar mejor la coincidencia de opiniones entre representantes y representados, sino que exista esta coincidencia” (Sartori, 1992: 231). La toma de decisiones está supeditada a la voluntad del pueblo al cual se representa y se asemeja. Las políticas o leyes promulgadas serán las deseadas y las ya conocidas por el electorado. Aquí muchas veces existe el problema de instituciones políticas acusadas de no ser representativas, puesto que no incorporan algunos componentes de la sociedad a la que representa (estados, mujeres, obreros, etcétera); de esta manera, las decisiones de políticas públicas con frecuencia no reproducen la realidad si consideramos que no reflejan el interés de la totalidad de la sociedad.

En la perspectiva de la *representación simbólica*, el representante también es considerado como una forma de “suplir” al pueblo, como símbolo de la nación. “Los símbolos representan alguna cosa, que la hacen presente mediante su misma presencia, aunque de hecho esa cosa no esté presente de un modo fáctico” (Pitkin, 1985:101). Señalamos que la relación entre representante y representado no se sustenta en criterios racionales sino en cuestiones psicológicas, afectivas y emocionales. Asimismo, un líder político es representante, suple a otro, no por las semejanzas que pueda tener con sus representados sino porque el pueblo cree y lo acepta como líder político y representante simbólico. “No puede existir representación mientras que el representante no sienta la expectativa de aquellos a los que representa, y no la sienta como una expectativa vinculante” (Sartori, 1992:232).

Esta función simbólica que se adhiere a las personas (reyes), instituciones (parlamento) u objetos (bandera) conlleva a decir que *representan* al Estado, al pueblo, a la nación, y esta función es principalmente de identificación y cohesión de los miembros del grupo, pero esta función simbólica no es *representativa* del pueblo o nación.

Este enfoque lleva supeditado la creencia del líder representante en quien todo el pueblo cree y confía en sus decisiones. Es el líder político que fomenta la unidad de la nación a través de la simbolización de la misma en su persona. La toma de decisiones en este caso tiene mucho que ver con el poder de persuasión del representante (líder político) que debe buscar la confianza de la gente y la aceptación como símbolo representativo de sus intereses; de esta manera las políticas públicas solamente podrán ser aceptadas si cuentan con el apoyo total de la sociedad en su conjunto.

Podemos destacar que, si bien es cierto que en la representación política influyen las creencias y los sentimientos de la ciudadanía, no se sujeta solamente a eso, como tampoco a un retrato del representado en el representante. Así también, dentro de esta concepción de representación política no tiene cabida el liderazgo, la iniciativa o la acción creativa.

De algún modo estas perspectivas ayudan a contestar las preguntas que inicialmente nos habíamos hecho: ¿qué es un representante?; ¿cómo debe ser si tiene que representar? Así, ambas concepciones sirven para aumentar nuestra comprensión del concepto, ampliaron nuestras perspectivas pero no la completan. Necesitamos un equivalente en el campo de la acción de la representación, que permita conectar los aspectos vistos hasta este momento de imagen y símbolo, que permita señalar la actividad de “actuar por”.

Representación como “actuar por”

Finalmente, en la concepción de la *representación como acción sustantiva*, se considera a la representación a partir de la pregunta: ¿qué hace un representante? Se inicia un nuevo concepto de representación que se refiere a la naturaleza de la actividad del representante, de que hace el representante y de como lo hace. Diversos autores han recurrido a analogías de la representación, clasificándolas en términos que enfatizan el elemento de la acción utilizando vocablos como: actor, agente, actuar por. Otros se basan en la noción de sustitución y de actuar en vez de, o en lugar de otro, utilizando palabras definitorias como: comisionado, abogado. Una cuarta clasificación concibe la idea de ser enviado con un

mensaje e instrucciones como un delegado, un embajador o un comisario (Pitkin, 1985:132).

Ahora bien, dejando de lado las analogías de interpretación, para analizar la actividad sustantiva del representante debemos remitirnos a la disyuntiva de mandato imperativo o independencia y así contestar: ¿cómo debe actuar el representante? De esta manera podemos advertir que estas dos concepciones se confunden con las anteriormente mencionadas; conjugando a los que consideran al representante que actúa de acuerdo a la voluntad de los votantes, acuden a la noción descriptiva según la cual el representante debe reflejar a sus representados. Sin embargo, los que pregonan la independencia ven al representante como autónomo que debe decidir conforme a su criterio. De acuerdo a esta noción ambas concepciones presentan nominativos distintos de la representación. Los que defienden el mandato sostienen que el representante que no hace lo que sus representados desean, no es un representante. Contrariamente, los precursores de la independencia argumentan que si el representante realiza solamente los actos que le son encargados, no existiría representación, puesto que los representados estarían actuando por sí mismos, sin que exista iniciativa propia del representante.

En concordancia con estas dos posturas, podemos decir que la representación como actividad necesita la conciliación de ambos enfoques, sin que existan conflictos entre ellos, lo cual sólo puede lograrse a través de la definición del interés de los representados. Surge así el problema de como identificar ese interés.

Este concepto de representación ve la representación como algo que el Parlamento realiza por la nación como un todo, siendo el deber de cada miembro del Parlamento razonar y juzgar acerca del bien de la totalidad. El representante debe descubrir y realizar el bien de la totalidad. En este sentido “el Parlamento no es un congreso de embajadores con intereses hostiles y diferentes que cada uno debe sustentar, sino que es la asamblea deliberante de una nación con un interés, el de la totalidad” (Pitkin, 1985:188).

El problema que se presenta en la actualidad con esta forma de ver la representación es que muchas veces no existe correspondencia entre lo que los representantes consideran como intereses de los representados y lo que ellos creen como sus intereses, debida precisamente a la heterogeneidad de los mismos. Sin embargo, en esta forma de ver la representación, en donde el representante es entendido con autonomía y capacidad de discernimiento, siendo independiente en sus actos, su figura ya no requiere la autorización del representado ni se ve ligada a la obligación de rendir cuentas, lo que habilita al representado a la actuación dentro de su esfera de capacidades. “El representante debe actuar independientemente, su acción debe implicar discreción y discernimiento, debe ser él quien actúe. El representado debe ser también capaz de acción y de juicio independientes y no comportarse meramente como necesitado de cuidado” (Pitkin, 1985:233).

Consiguientemente, un sistema político se califica como representativo en el momento que unas prácticas electorales honestas aseguren un grado razonable de respuesta de los gobernantes ante los gobernados (Sartori, 1992: 237). También Dahl ha insistido en la idea de que una de las características que debe reunir la democracia es la permanente *receptividad* del gobierno a las preferencias de los ciudadanos (Dahl, 1989: 13). En consecuencia, no puede decirse que el representante actúe de manera individual, sino que lo hace dentro de un esquema institucionalizado en el que se juegan diversos intereses. El representante actúa de manera sustantiva en busca del interés público. La toma de decisiones de políticas públicas se realiza dentro de un sistema institucionalizado como un todo, donde el representante no sólo actúa en función del interés público sino que lo hace de manera que el pueblo participe mediante la elección libre de sus representantes.

Hemos desarrollado todas estas concepciones para entender el contexto de la representación y el problema del interés en cada una de las acepciones. A los efectos de esta tesis, nos sirve para determinar como vemos la representación dentro de una asamblea legislativa, y principalmente para determinar que es la representación política dentro del Parlamento del Mercosur. La representación dentro de estas concepciones se construye a través de la relación entre ciudadanos y políticos, los dos principales actores del proceso de la actividad política. Dado que se desarrolla dentro de un ámbito público de intereses, un representante

no actúa de forma individual, sino que forma parte de un cuerpo representativo, particularmente porque en contextos democráticos donde existen la negociación, el compromiso y donde se deliberan aspectos importantes sobre las políticas públicas, la representación es necesaria. Por ende, no podemos reducir el análisis de la representación al papel que desempeña el representante; es necesario que consideremos también las instituciones diseñadas para el ejercicio de la representación.

2.2 La representación política en los procesos de integración

Hemos señalado en la sección anterior que la representación política, además de ser un concepto central para la política, es un término controvertido tanto por la diversidad de significados que posee como por sus distintos fines. Entre otros aspectos, la representación política alude al contenido de la relación que debe existir entre representantes y representados. Por todo ello, no es extraño que el concepto haya suscitado intensas polémicas. El sistema representativo es una consecuencia lógica de los principios de libertad e igualdad en los que se sustenta esta ideología de representatividad. Si se tienen en cuenta estos supuestos, es comprensible que el marco político de la representación sea la democracia¹³ y que exista cierto acuerdo en considerar que la representación constituye su misma esencia, esencia en la que es concebida la elección de estos representantes por los representados.

Desde este punto de vista democrático y de elecciones de los representantes, debemos hacer referencia a la importancia del método de creación del representante. Sin estos mecanismos, los representados estarían a merced de auto nominados o presuntos representantes. Desde el momento en que la representación política está únicamente protegida por la salvaguarda electoral, no puede existir representación sin elecciones. Lo importante, no es quien cuida de mis intereses, sino quien decido yo que lo haga. Por lo tanto, para cumplir debidamente sus funciones institucionales, centrales en el sistema político democrático, las legislaturas,

¹³ Partimos de una definición de democracia, lo que podemos denominar el concepto dominante hoy, democracia liberal, pluripartidista, que tiene al individuo como sujeto. (Sartori, 1992).

por lo general, requieren desarrollar y mantener su propia credibilidad y legitimidad; ello a su vez depende, como mínimo, de la *representatividad* de sus miembros, de la eficacia y transparencia con que se comportan, y de la capacidad institucional y organizacional con que cuentan para proponer y debatir políticas públicas.

Ahora bien, con el surgimiento del conjunto de iniciativas políticas con vistas a la creación o reactivación de mecanismos de integración regional que se dio en llamar “nuevo regionalismo”, la representación política a través de la institución que lo aglutina, los Parlamentos¹⁴ nacionales, participan activamente en estos procesos de integración regional. Siguiendo esta lógica, uno de los mecanismos de protección de la democracia son los Parlamentos; es por medio de estas instancias de representación popular donde los ciudadanos pueden opinar, expresar su posición alrededor de diversos temas e incidir en las políticas públicas y en el establecimiento de los acuerdos regionales. Los Parlamentos son los espacios por excelencia de la participación política de los ciudadanos y los partidos políticos, que por lo general expresan corrientes ideológicas distintas.

El rol de los Parlamentos en los procesos de integración se encuentra íntimamente ligado al cometido que ellos tienen, el cual significa asumir la representatividad a través de sus legisladores de la sociedad civil. Los Parlamentos son las instancias de control más importantes que tienen los estados, son los que impiden que el poder ejecutivo se desborde, y por consiguiente, son los que pueden evitar caer en modelos tiránicos u oligárquicos, que degeneren los sistemas democráticos de nuestras sociedades.

De esta manera, todo sistema de integración que pretenda ser eficaz, eficiente, duradero y quiera lograr una unión más estrecha entre sus pueblos, con el fin de mejorar la calidad de vida de los mismos, presume la necesaria implementación de una *representatividad parlamentaria* que avale dichos propósitos, que realice las tareas tendientes a la unificación de los acuerdos, tratados y normas que surgen de dichos procesos.

¹⁴ “*Parlamento*” puede definirse como: “una asamblea o un sistema de asambleas en cuya base hay un ‘principio representativo’, variadamente especificado, que determina los criterios de su composición. Son titulares de atribuciones funcionales distintas, pero caracterizadas todas por un común denominador: la intervención (directa o indirecta, poco o muy relevante) en la elaboración y ejecución de las elecciones políticas a fin de garantizar su correspondencia con la ‘voluntad popular’”, (Vázquez, 2003).

Para entender la relación que existe entre la representación política y la integración, hemos realizado la Tabla II, para coordinar las distintas formas de representación con la teoría de integración. De esta manera observaremos el tipo de representación política que es posible realizar en determinada forma de integración de acuerdo a los conceptos de ambas perspectivas previamente desarrolladas, tanto en referencia a la representación política como a la integración.

El objetivo de este esquema es proporcionar una visión resumida de la interrelación de ambos enfoques para, más adelante, concebir la forma como el Mercosur ha ido evolucionando en la instauración de una institución parlamentaria siguiendo los delineamientos que propone la teoría de la integración política.

Tabla II.
Interrelación entre la integración y la representación política.

		TEORÍAS DE INTEGRACIÓN		
		Federalismo	Funcionalismo	Neofuncionalismo
REPRESENTACIÓN	Formalista	√		
	Suplir a otro		√	
	Actuar por otro			√

Fuente: Elaboración propia con base en Mariscal 2000; Dougherty y Pfaltzgraff, 1950; Rosamond, 2000 y Pitkin, 1985)

En esta Tabla señalamos la relación que existe entre la representación y la integración, de la misma podemos deducir los siguientes aspectos:

- Creemos que en un modelo de *integración federalista*, en el cual se propone la creación de una comunidad soberana, que detenta el poder sobre los demás, se puede observar un tipo de *representación formalista* en la cual el representante es concebido como ejecutor, carente de autonomía. Este modelo de representación está

ligado a una limitada participación de los representantes en los procesos de toma de decisión. Podemos establecer que la doctrina federalista está interesada en la división de poderes entre varios niveles de gobiernos y que los mismos sean instrumentados a través de una constitución o bien mediante el proceso de toma de decisiones intergubernamental. Ejemplo de ello podría ser el proyecto de Tratado de la Unión Europea del PE (1984), de inspiración federalista, el cual nunca entró en vigor pero influyó en el desarrollo de negociaciones intergubernamentales que derivaron en el Tratado de Maastricht. (Closa, 1997: 168-169).

- Podemos observar que en la *integración funcionalista* se pretende ampliar el trabajo común positivo y constructivo así como los hábitos e intereses también comunes, hasta llegar a hacer que las fronteras pierdan su sentido a base de superarlas con crecimiento de actividades y agencias internacionales comunes. Para definir un gobierno internacional, dado que los estados son diferentes en tamaño y cambiantes en su crecimiento, sería conveniente un sistema proporcional en que se representaran grandes poderes y representaciones de los países. En este tipo de integración se concibe a la representación como un organismo que reproduce fielmente las características del cuerpo político, *representación como Suplir a otro*. La doctrina funcionalista supone la incapacidad del estado para satisfacer las necesidades nacionales, y para poder satisfacerlas es necesario crear una red de organizaciones internacionales. Dentro de estas características podemos ejemplificar los procesos de integración regional, que permite a los países negociar como bloque. Entre los casos más conocidos están: Mercosur, NAFTA.
- En la *integración neofuncionalista* la integración económica y el derrame (funcionalismo) generan una dinámica de política que lleva al desarrollo y a una mayor integración de los cuerpos políticos. Los actores políticos que tomarían parte del proceso serían las elites que liderasen los grupos políticos a los que habitualmente les concerniese el proceso de decisión pública y que incluía grupos de presión. En este modelo de integración la representación política tiene una posición de autonomía y supone que la única guía para su acción es el interés de los

representados, es decir, *representación como actuar por otro*. En la doctrina funcionalista se ejerce la soberanía no se la transfiere (Closa, 1997: 171).

Esta breve caracterización de la representación política en la integración nos ayuda a tener una visión general de la representación en cada una de las teorías de la integración clásicas de forma a poder desarrollar, en los siguientes apartados, las principales tareas de la conformación del Parlamento regional.

2.3 Características fundamentales del contexto de la integración parlamentaria

Podemos distinguir las principales tareas realizadas por los Parlamentos en los procesos de integración de acuerdo con lo referenciado por Caetano y Pérez (2001):

- Aprobación de los tratados constitucionales: La intervención de los Parlamentos es secundaria y subordinada a los ejecutivos, porque solamente pueden asentir o rechazar las propuestas del ejecutivo; los Parlamentos no pueden sustituir las propuestas ni encaminarlas por otras. Los procesos de integración no prosperan si el legislativo no los sanciona. Por lo tanto el Parlamento está ligado a los procesos de integración en el sentido de que la ciudadanía juzgará primeramente al Parlamento que permitió la concreción de la integración.
- La internalización de disposiciones: La intervención del Legislativo en este tema es directa, en el sentido que coparticipa en la generación de las leyes por lo que, a las funciones normales del Legislativo, se añaden las referentes a la internalización de las disposiciones de la integración a las legislaciones particulares de cada país. Insertan al Derecho nacional las normas resultantes del proceso integracionista.
- La legislación para mercados ampliados y la libre circulación de factores: Cambia la intervención del legislativo en términos de leyes y de expresión representativa de demandas y protestas. A raíz de los cambios en el mercado, por la nueva integración, se transforman las estructuras económicas, sociales,

culturales y políticas, debido a la concientización del Parlamento de los cambios que la integración provoca.

- La integración parlamentaria: Al integrarse sin desaparecer, además de las responsabilidades nacionales, debe asumir las de la instancia parlamentaria unificada. De la auto integración surgen nuevas exigencias como son: compatibilizar las diferentes perspectivas; necesidad de nuevos mapas informativos; asumir la nueva representatividad diversa; integración o no por votación directa de los ciudadanos del nuevo ámbito parlamentario de la integración.

Estas tareas realizadas por los Parlamentos nacionales han sido desempeñadas de manera deficiente en los procesos de integración regional; específicamente en el Mercosur (Caetano y Pérez 2001). Por lo tanto, el desafío actual de los Parlamentos es el establecimiento de instituciones que puedan cogobernar en los procesos de integración. Así los Parlamentos como unidad heterogénea – reúne las diversas corrientes de opinión de los diversos intereses que un orden político reconoce e incorpora – recogen esa pluralidad para agregarle la capacidad de discutir y resolver tras negociar previamente.

La construcción de una instancia parlamentaria regional no implica solamente un requerimiento dentro del proceso de integración sino más bien un paso necesario para la consolidación de la misma; esta tarea resulta difícil de realizar. La institucionalización de una función parlamentaria integrada con base en órganos supranacionales ha sido soslayada persistentemente por los gobiernos, los cuales, por lo general, eluden insertar en los tratados cláusulas precisas al respecto y más aun, crear un cuerpo legislativo al estilo de los existentes en las naciones democráticas (Caetano y Pérez, 2000: 35). Con la implementación de un proceso integracionista, la representación parlamentaria se modifica en los siguientes puntos:

- Primer término: la Asamblea Legislativa regional debe reunir a todos los ciudadanos favorables y desfavorables al proceso de integración. Todos ellos deben encontrar representación en el Parlamento.

- Segundo término: dado que la conformación de un Parlamento regional se enfrenta a un nuevo criterio de representación diferente al utilizado en los parlamentos nacionales, el Parlamento regional debe tener en cuenta la representatividad de los ciudadanos y de la continua mutación de la población regional.

Para atender estos puntos debemos abocarnos a los conceptos de Buchanan y Tullock, quienes manifiestan que el individuo encontrará provechoso examinar la posibilidad de organizar una actividad colectivamente cuando espera poder incrementar su utilidad individual a través de la acción colectiva de dos formas distintas. En primer lugar, la acción colectiva puede eliminar algunos de los costes externos que las acciones privadas de otras personas imponen sobre el individuo en cuestión. En segundo lugar, la acción colectiva puede ser necesaria para asegurar algunos beneficios externos o adicionales que no pueden asegurarse a través del comportamiento puramente individual (Buchanan y Tullock, 1980).

Consiguientemente, la institucionalización del Mercosur a través de la creación de un Parlamento del Mercosur requiere que se tengan en cuenta las siguientes reglas de decisión (Buchanan y Tullock, 1980: 247-259):

- Se deben fijar reglas para elegir los representantes.
- Se deben establecer reglas para decidir sobre los problemas en las asambleas legislativas.
- Se debe elegir el grado de representación, es decir, se debe seleccionar la proporción de la población total que se elija para la asamblea representativa.
- Se debe elegir la base para la representación.

Estas cuatro reglas constitucionales, como las denomina Buchanan y Tullock, están interrelacionadas unas con otras y el individuo debe tomar una decisión sobre las cuatro variables simultáneamente. Desarrollaremos brevemente el ámbito de aplicación de cada una de estas variables y las repercusiones de las mismas en el contexto del Mercosur.

- Reglas para elegir los representantes: Esta variable se refiere a la forma en que los votantes elegirán a sus representantes. En nuestro caso en específico, tenemos que

valorar si la asamblea regional estará conformada por parlamentarios que se elegirán directamente por cada uno de los países miembros, o si hará por sufragio universal. Si corresponde el último, cuál será el sistema electoral que utilizará cada país para la efectivización del mismo.

- Reglas para decidir los problemas en las asambleas: En este caso nos referimos a la manera que se tomarán las decisiones en la asamblea legislativa regional del Cono Sur. Hemos dicho anteriormente que en los sistemas intergubernamentales – caso específico del Mercosur – las decisiones se toman por consenso, teniendo cada uno de los países miembros el poder de veto. Sin embargo, en las instituciones de carácter supranacional, la toma de decisiones cambia. En la Unión Europea, y en específico en el Parlamento Europeo, la toma de decisiones se realiza de manera diferente¹⁵.
- Se debe elegir el grado de representación: Este aspecto refiere al tamaño de una asamblea, lo cual tiene efectos tangibles en la representación. Una asamblea demasiado pequeña podría dejar sin representación o silenciar intereses importantes. Independientemente de la magnitud de los distritos, una asamblea pequeña podría crear un sentimiento de "distancia" entre los votantes y los representantes. Por otro lado, una asamblea con mayor cantidad de representantes puede provocar que el proceso legislativo se vuelva poco manejable y generar la necesidad de una compleja estructura de comités "intra-asamblea" o animar la delegación de mayor autoridad legislativa en el Poder Ejecutivo. Así, surge la pregunta: ¿cuál es el

¹⁵ La Unión Europea (UE) con un marcado énfasis supranacional adopta sus decisiones por mayoría con validez inmediata en sus Estados miembros, la consecuencia más cercana de esta regla es que los Estados miembros pueden verse obligados a cumplir con las normas comunitarias. El Parlamento Europeo (PE) a su vez, posee un complejo sistema de toma de decisiones. Este sistema consta de una interrelación entre el PE y el Consejo de Ministros (CM), ambas instituciones se han convertido en una especie de cámaras legislativas, en donde el CM representa a los Estados y el PE a los ciudadanos. El sistema adoptado por el PE, es el llamado proceso de codecisión donde ambas son verdaderas colegisladoras. Este procedimiento de codecisión que se utiliza para la mayoría de la legislación de la UE. el Parlamento no se limita a dar su opinión: comparte el poder legislativo en plano de igualdad con el Consejo. Si el Consejo y el Parlamento no están de acuerdo con una propuesta de acto legislativo, la propuesta se presenta ante un Comité de Conciliación, integrado por números iguales de representantes del Consejo y del Parlamento. Una vez que el comité ha alcanzado un acuerdo, el texto se envía de nuevo al Parlamento y al Consejo de modo que puedan finalmente adoptarlo como ley (Geneyro y Mustapic, 2000: 73-74).

tamaño óptimo de una asamblea regional con una población determinada? Un aspecto crucial de la actividad cotidiana del legislador es la de ejecutar la función de representación (por ejemplo, comunicándose con sus representados), y la de ejecutar la función de creación de leyes (en la cual se debe comunicar con otros legisladores). Las asambleas con menor cantidad de representantes minimizarán los canales de comunicación entre los legisladores y facilitarán la función de creación de leyes. Según Buchanan y Tullock (1980): “es por eso la práctica común de los estados democráticos de reducir la fracción de la población en la asamblea representativa a medida que la población crece. Se tiende a hacer esto manteniendo asambleas representativas de tamaño aproximadamente fijo”.

- Se debe elegir la base de la representación: es decir se debe determinar la base o el criterio de selección de los representantes (cantidad de escaños atribuidos a cada uno de los estados partes). En nuestro caso de estudio en específico, el problema público que se ha presentado refiere a dos formas de representación que han presentado ambigüamente los dos bloques regionales. Presentamos ambas propuestas:

Representación democrática: se basa en el principio de “una persona, un voto”. Así, el número de escaños que escoge cada nación tiende a ser estrictamente proporcional a la población del mismo. En este sistema la asignación de la representación a las diferentes sub-unidades (estados partes, país) se realiza de acuerdo con el número de ciudadanos existentes en cada uno de ellos, de manera que no haya ponderación.

Siguiendo las propuestas de Reynoso, podríamos denominar a este tipo de representación *demo-orientado*, el cual privilegia la igualdad individual del ciudadano, es decir el criterio de *una persona un voto* (Reynoso, 2004:93). En la siguiente Tabla presentamos un ejemplo de este tipo de distribución de sillal legislativas. Apreciamos que la distribución de escaños se ha hecho de forma tal que a cada país le corresponde la cantidad de escaños de acuerdo a su tamaño poblacional.

Tabla III
Propuesta de distribución de escaños de acuerdo a la
“igualdad del voto o criterio demo-orientado”

Países	Población	Escaños	Población por escaño
Argentina	30.000.000	30	1.000.000
Brasil	100.000.000	100	1.000.000
Paraguay	6.000.000	6	1.000.000
Uruguay	4.000.000	4	1.000.000
Totales	140.000.000	140	1.000.000

Fuente: Tabla acondicionado al caso de estudio conforme a (Reynoso, 2000) Tesis Doctoral, Flacso, México pp.15

Este método de elegir representantes consiste en la relación directamente proporcional entre el número de votos emitidos por los electores y la distribución de los escaños entre los países. Busca asegurar que, de acuerdo a su tamaño poblacional, cada facción, grupo o partido esté representado en la asamblea o comité elegido. En un esquema de representación proporcional, si un partido obtiene el 10 por ciento de la votación, recibe el 10 por ciento de los curules en la asamblea legislativa. De este modo la asignación de población /escaño es igual en cada uno de los países miembros.

Representación territorial: este tipo de representación supone otro tipo de igualdad, la igualdad territorial, o entre las partes o grupos componentes del estado supranacional. Se designa igual representación a cada subunidad territorial. Este criterio se ha denominado a la vez como *terra-orientado*, tendiendo a la búsqueda de equidad representativa, se basa en el criterio de *igualdad de votos por subunidad territorial* (Reynoso, 2004: 94).

Presentamos un ejemplo, en la Tabla IV, el cual ejemplifica este tipo de representación en el que corresponde a cada Estado Parte 35 escaños, sin que la asignación de los mismos se haya hecho por algún tipo de ponderación poblacional.

Tabla IV

**Propuesta de distribución de escaños de acuerdo a la
“desigualdad del voto o criterio terra-orientado”**

Países	Población	Escaños	Población por escaño
Argentina	30.000.000	35	857.143
Brasil	100.000.000	35	2.857.143
Paraguay	6.000.000	35	171.429
Uruguay	4.000.000	35	114.286
Totales	140.000.000	140	1.000.000

Fuente: Tabla acondicionado al caso de estudio conforme a (Reynoso, 2000), Tesis Doctoral, Flacso, México pp.14

La Tabla muestra el número de escaños que se asigna, a modo de ejemplo, a cada país y en general nos indica que el peso de los países con menor población es superior al peso que les corresponde a los países con mayor población. De la comparación de ambas Tablas podemos inducir que, la distribución de escaños, sin tener en cuenta un criterio poblacional nos lleva a delinear argumentos de proporcionalidad como un nivel de coincidencia entre el porcentaje de votos y el porcentaje de escaños que obtienen las unidades en cuestión, es decir conduce a temas referentes a sobre o sub representación¹⁶ de los países en consideración.

Nuestro objetivo es discutir la representatividad de la distribución de escaños en el Parlamento del Mercosur, para lo cual, nos referimos en los capítulos siguientes fundamentalmente a la cuestión de representatividad; tomando como punto de partida ambos conceptos de *una persona, un voto y de igualdad de votos por sub-unidad territorial*. Particularmente, nos concentramos en la reflexión sustancial sobre los marcos políticos e institucionales del proceso de integración regional que llevaron a perfilar un

¹⁶ Podemos medir la exactitud de la representación adoptando un método simple de comparación entre el porcentaje de escaños y el porcentaje de votos obtenidos por cada sub-unidad analizada. Si ambos coinciden, la representación será exacta; si el primero es superior al segundo habrá *sobrerrepresentación*, si es inferior, *subrepresentación* (Duverger, [1950]2001:54)

bloque de integración, profundamente intergubernamental, a uno con mayor nivel de institucionalidad.

De esta forma, para nuestra discusión de las teorías de integración y de representación relacionada a la experiencia del Parlamento del Mercosur, hemos abordado las cuestiones prácticas y teóricas que entran en juego al momento de evaluar cómo diseñar un plano teórico analítico que permita privilegiar la representatividad, tomando también en cuenta otros criterios que han sido considerados importantes en el proceso de formación y consolidación del proyecto de conformación del Parlamento del Mercosur.

Consideramos en este capítulo que estas cuatro variables nos servirán para analizar la formación del parlamento del Mercosur, que sea equilibrada y acorde a los intereses de los diferentes actores del bloque regional. En este punto, nos enfocaremos a la forma de elección de los representantes que conformaran esa instancia legislativa, como un factor a tener muy en cuenta a la hora de entender la complejidad que supone la relación Parlamento-sociedad civil.

Hemos tratado de introducir elementos conceptuales de las diversas teorías de la integración, las formas de representación política y el grado de interrelacionamiento que puede existir entre ambas. Esto, con el objeto de encarar en el siguiente capítulo la evolución de la integración regional del Cono Sur, con los componentes conceptuales que orienten una reflexión sobre los avances económicos y políticos que la aceleración de este proceso regional ha ocasionado en la región.

CAPÍTULO II

LOS DESAFÍOS DE LA INTEGRACIÓN Y LA EVOLUCIÓN DEL MERCOSUR

El presente capítulo pretende estudiar la evolución de los procesos de integración económicos y políticos del Mercosur. Aquí se reseñan los diversos acontecimientos que dieron lugar a la integración regional del Cono Sur hasta nuestros días. El capítulo lo estructuramos de la siguiente forma: la primera sección confronta algunos sucesos que dieron lugar a las iniciativas de integración regional y económica que hacen referencia al Mercosur, se presenta el orden de eventos político-económicos que dieron lugar a la estructuración de esta importante unión aduanera. La segunda sección analiza el proceso de integración política reseñando la trayectoria institucional de la CPC, principal órgano que engloba la representación parlamentaria, dentro de la estructura normativa del bloque económico. El objetivo de este capítulo es exteriorizar la evolución del Mercado Común del Sur desde una unión aduanera intergubernamental hacia la concreción de una figura supranacional que contemple las dimensiones sociales, políticas y culturales del proceso y que incluso se atreva a construir cimientos para una nueva ciudadanía mercosureña mediante la creación del Parlamento del Mercosur.

2.1 Antecedentes y reseña histórica de la conformación del Mercosur.

Las relaciones de los cuatro países que conforman hoy el Mercosur se encuentran entrelazadas por una historia de luchas territoriales, rivalidades y desavenencias. Desde épocas remotas de la colonia, la zona de la Cuenca del Plata fue escenario de disputas entre las coronas española y portuguesa que buscaban el control territorial y fluvial de la zona. Estos conflictos derivaron en el enfrentamiento armado entre el Reino de Brasil, y las

Provincias Unidas del Río de la Plata, que finalizó en 1828 con la firma de un Tratado de Paz por el cual aceptaron la creación de un nuevo Estado independiente: la República Oriental del Uruguay, ubicada al margen oriental del Río de la Plata ¹⁷.

Varios años después, entre 1865 y 1870, los cuatro estados se vieron envueltos en una sangrienta guerra. La firma del acuerdo de la “Triple Alianza” entre los gobiernos de Argentina, Brasil y Uruguay, contrarios a la República del Paraguay, implicó un verdadero genocidio para ésta. El Paraguay logró un siglo después, recuperar el número de habitantes que tenía antes de esta contienda, en la que los vencedores reclamaron y obtuvieron compensaciones territoriales (Taiana, 1995: 15).

En las últimas dos décadas del siglo XIX Argentina y Brasil, mayores vencedores de la Guerra de la Triple Alianza, expandieron sus fronteras económicas y establecieron vínculos especiales con el Reino Unido. En esa etapa de predominio, (1880-1930), ambos países abastecían a dos potencias mundiales (Reino Unido y EE.UU.), obteniendo así sus divisas. La complementariedad de sus economías allana el acercamiento bilateral, a pesar de la disputa por la hegemonía en la Cuenca del Plata y en América del Sur.

Esta situación comienza a cambiar sólo después de la Gran Depresión, en 1929, y el debilitamiento estructural del modelo agro exportador. Entonces, Argentina y Brasil se vieron obligados a reorientar sus estrategias de desarrollo hacia la sustitución de importaciones y el cambio a una serie de transformaciones productivas, basado en el auge de las políticas keynesianas.

De igual manera, en el plano político surgen nuevas formas de gobierno que enfrentan el contexto económico y desplazan los modelos anteriores. Así, este periodo de gestión gubernamental (1946-1955), fue seguido por intentos de acercamiento entre Brasil, Argentina y Chile. No se trataba solamente de acuerdos de equilibrio en el Cono Sur, ni de metodologías de conciliación y arbitraje para la solución de disputas o de acuerdos arancelarios, sino de la creación de un bloque político, en el que convergiesen estos tres

¹⁷ Para un mayor análisis ver (Taiana, 1995: 13-15) y (Bouzas, 2002: 103).

países, cada uno de los cuales era considerado económicamente insuficiente a nivel nacional. Sin embargo ninguno de ellos consiguió modificar de forma duradera la política bilateral reinante (Bouzas, 2002: 105).

A finales de la década del sesenta se produjo nuevamente una separación en la relación bilateral entre Argentina y Brasil, que recrudeció con la crisis de las represas de Itaipú y Corpus. Recién intentaron un acercamiento a través de la firma del Tratado Tripartito, para superar el conflicto suscitado en torno de las represas. Así, Argentina, Brasil y Paraguay firmaron el Acuerdo de Itaipú-Corpus que cerró las desavenencias sobre el aprovechamiento de los recursos hidroeléctricos compartidos del Río Paraná, última etapa de la histórica disputa argentino-brasileña por la hegemonía en la Cuenca del Plata.

En esos tiempos, los países latinoamericanos habían intentado generar un espacio de fluidez en sus vínculos comerciales primero, y de integración de sus economías luego. En ese año, se firmó el Tratado de Montevideo por el que se creaba la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC); más tarde, en 1980, ésta se convertiría en la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). Este acuerdo regional suscrito por la Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela, creó nuevas expectativas integradoras, a través de un conjunto de compromisos orientados a la formación de un mercado común (Malamud, 2001:290).

Todos estos esfuerzos integradores tienen en común la misma visión estratégica, como el camino más apropiado para mejorar la inserción de los socios en el contexto internacional. Sin embargo, los primeros pasos de la integración económica del Cono Sur, surgiría años más tarde, con el cambio de regímenes gubernamentales, de la dictadura a la democracia. Estas transiciones democratizadoras se realizaron en tiempos distintos en los cuatro países que originaron el Mercosur: en 1983 Argentina; en 1985 Brasil y Uruguay; y en 1989 Paraguay. Según lo expresado por Taiana: “se trató no de una simple coincidencia subregional sino de un movimiento mucho más amplio que recorrió América Latina, una oleada democratizadora que arrinconó a los gobiernos militares, desprestigiados en casi todas partes por las violaciones a los derechos humanos, la corrupción, la profundización de

la crisis económica y el aumento de los índices de pobreza y de marginación social” (Taiana, 1995: 21).

A la par de la ola democratizadora, el fin de la década de los ochenta fue marcado por los desafíos impuestos por la globalización y la apertura comercial; dio inicio a la búsqueda de nuevas formas y mecanismos de inserción de los países sudamericanos a las nuevas condiciones regionales y mundiales que se venían sucediendo hasta ese momento. Las relaciones económico-comerciales entre los países de la región privilegiaban los acuerdos bilaterales con el resto del mundo. En este sentido, América del Sur – liderada fundamentalmente por Brasil y Argentina – propicia la iniciativa al aspirar una inserción conjunta al mundo, impulsando la conformación de tratados bilaterales que más adelante darían origen al Mercosur, como una nueva estrategia de inclusión internacional de los países latinoamericanos.

En palabras de (Klein, 2000: 11-15), el contexto internacional y regional en el cual se inicia la puesta en marcha de este nuevo proceso de integración regional presenta las siguientes características:

- Presión competitiva a causa del crecimiento del comercio internacional (globalización) y del cambio en la demanda de productos industriales. La apertura de los mercados mundiales, aumenta especialmente en sectores en los cuales los países del Cono Sur tenían tradicionalmente ventajas comparativas.
- La Comunidad Europea (CE): es un punto de referencia para todas las regiones que pretenden emprender un proceso de cooperación o integración económica. Con el aumento del número de socios en la CE, queda demostrado que las asimetrías entre socios grandes y pequeños, entre ricos y pobres, entre países industrializados y agrícolas, no son barreras inquebrantables en el camino hacia una mayor integración económica y política.
- Lecciones de los fracasos de procesos de integración regional anteriores, como son ALALC, ALADI.

- Voluntad de cooperación en la redemocratización en el continente. La renuncia de Argentina y Brasil a sus pretensiones hegemónicas sobre la región; apertura social y cultural y deseos de cooperar más con los vecinos.

Estos aspectos de la coyuntura internacional son de gran envergadura para entender las razones de la necesidad de un cambio de estrategia de integración regional acorde a los nuevos requerimientos del momento. En consecuencia, el 30 de noviembre de 1985 los presidentes Raúl Alfonsín, de Argentina, y José Sarney, de Brasil, anunciaban que ambos países estaban en tratativas para desarrollar un programa de integración bilateral. En la ocasión suscribieron la Declaración de Iguazú (González, 2004: 112) que, al decir del entonces presidente argentino, “marca el punto de inflexión en la relación bilateral y desencadena el proceso de integración que unos años más tarde se transformaría en el Mercosur”. Meses más tarde, en julio de 1986, tiene su origen el Programa de Integración y de Cooperación Económica Brasil-Argentina, que planteó como objetivo central la constitución de un mercado común en un plazo de 10 años, priorizando la modernización y cambios necesarios a implementar en ambos países, que les permitiesen pasar a otro nivel de desarrollo superando la etapa de sustitución de importaciones. Fue así que entre 1985 y 1990 los dos países firmaron veinticuatro protocolos, no todos de naturaleza comercial.

El entorno político en el cual se desarrolló el proyecto de integración estaba marcado, tanto en Argentina como en Brasil, por el fortalecimiento del retorno a la democracia; en lo económico, la región se encontraba fuertemente golpeada por la crisis causada por la deuda externa; y en lo internacional, avanzaban con mucha rapidez la apertura comercial y un nuevo ordenamiento económico, que imponía nuevas formas de relacionamiento con el mundo. Todo lo anterior condujo a la búsqueda de estrategias de integración innovadoras que recogieran la particularidad económica y política de ambos países y de la región sudamericana.

Estos cambios que dieron origen a la firma del Acta de Buenos Aires, en julio de 1990, no sólo se limitaron a transformar la regularidad de la liberalización bilateral, sino que afectó el carácter del proceso de integración. Se generaron un conjunto de instrumentos cuyos

objetivos fueron estimular la integración entre ambos países desde una perspectiva a largo plazo. Ambos países convienen establecer un mercado común, que debería estar definitivamente conformado para 1994. Este proyecto, que atrajo el interés de Uruguay y, posteriormente, de Paraguay, concluyó con la firma del TA, en marzo de 1991, y creó definitivamente el Mercosur. En la actualidad, 2006, el Mercosur está compuesto por: Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y recientemente la adhesión de Venezuela como miembros plenos y cinco países asociados: Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú.

Gráfica I Mercosur y Asociados



Fuente: http://es.wikipedia.org/wiki/Mercosur#estados_asociados_al_Mercosur. Consultado el 20 de julio de 2006

2.2 Marcos normativo e institucional del Mercosur

Las disposiciones que enuncian la estructura normativa e institucional del Mercosur son principalmente tres: el Tratado de Asunción (TA), el Protocolo de Brasilia y el Protocolo de Ouro Preto (POP). El primero define criterios generales; mediante éste el perfil definitivo del Mercosur dependerá de las negociaciones que sean llevadas a cabo durante la etapa de transición. El segundo establece un mecanismo para la resolución de controversias. El último instituye los cuerpos definitivos del Mercosur, haciendo de la asociación un actor jurídico internacional.

El 26 de marzo de 1991 se firma el TA¹⁸, entre los estados partes, Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, quienes deciden construir un mercado común, que debía estar conformado al 31 de diciembre de 1994 denominado desde entonces “Mercado Común del Sur” (Mercosur), el cual no debe considerarse como un tratado final constitutivo del mismo, sino como el instrumento de carácter internacional destinado a hacer posible su concreción. El TA es en realidad un instrumento marco en la medida en que no se agota en sí mismo, sino que se complementa continuamente con instrumentos adicionales, negociados por los cuatro países, en función del avance del proceso de integración.

En el referido Tratado está claro que, la ampliación de las dimensiones de sus mercados nacionales, a través de la integración, constituiría la condición fundamental para acelerar el proceso de desarrollo económico con justicia social. Este objetivo se obtendría a través de una optimización más eficaz de los recursos disponibles, de la preservación del medio ambiente, de la mejora de las interconexiones físicas, de la coordinación de las políticas macroeconómicas y de la complementación de los distintos sectores de la economía, con base en los principios de gradualidad, flexibilidad y equilibrio.

Para ratificar lo establecido en el TA, los países miembros acordaron el Protocolo de Brasilia, en el que se establece el Sistema de Solución de Controversias, el cual dispone de un mecanismo de resolución de conflictos de tres instancias: negociaciones directas, la intervención del Grupo Mercado Común y el llamamiento a un procedimiento de arbitraje a llevarse a cabo por un tribunal de expertos *ad hoc*¹⁹. Igualmente se estableció un periodo de transición para la adaptación del Programa de Libre Comercio; este “periodo” sirvió para demostrar la voluntad política de los países miembros, superar los obstáculos inherentes a todo proceso de integración y mantener los objetivos proclamados.

La estructura institucional del Mercado Común del Sur se establece en sus líneas generales en el artículo 9 del TA. Una estructura muy esquemática basada en que “la administración y ejecución del presente Tratado y de los acuerdos específicos y decisiones que se adopten en

¹⁸ Para tener acceso al texto completo del Tratado ir a www.Mercosur.org.uy. Para un análisis detallado del mismo ver, BOUZAS, Roberto. Op.cit. pp. 127-135 y GONZALEZ, Carlos. Op.cit. pp. 117-126.

¹⁹ Para acceder al texto completo del Protocolo de Brasilia ir a www.Mercosur.org.uy.

el marco jurídico que el mismo establece durante el período de transición, estará a cargo de los siguientes órganos:

1) Consejo del Mercado Común (CMC)

2) Grupo Mercado Común (GMC)”²⁰

Además se establece una Secretaría Administrativa, adjunta al GMC.

Sin embargo, el mismo Tratado preveía en su artículo 18 una reunión extraordinaria para “determinar la estructura institucional definitiva del Mercosur”²¹, que fue definida por el POP, al igual que el sistema de adopción de decisiones, manteniendo el CMC y el GMC, con sus respectivas funciones y creando nuevos órganos. Todas estas instituciones tienen, según lo establece este protocolo, una estructura intergubernamental en que prima la diplomacia informal y directa sobre el desarrollo de instituciones supranacionales.

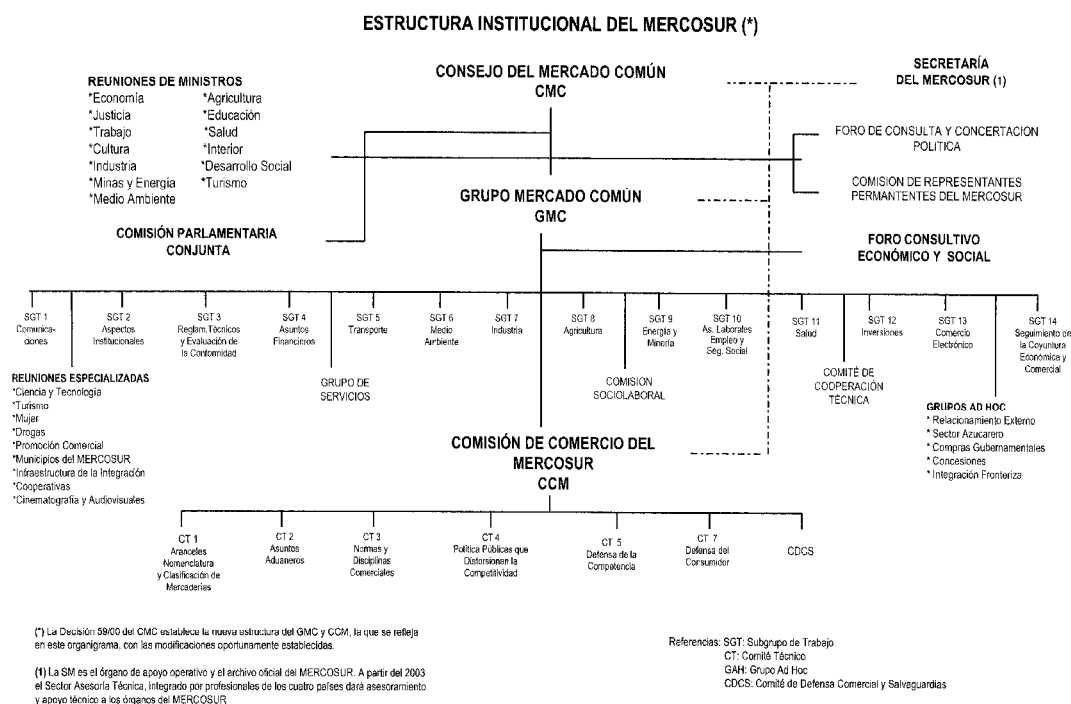
La siguiente Gráfica II muestra la Estructura institucional del Mercosur, conforme a la Decisión 59/00 del CMC, señalando los principales órganos de decisión, así como los subgrupos de trabajo. En este sentido es importante señalar que por Decisión del CMC (Dec. CMC N° 07/05) se crea el subgrupo de trabajo número 15 de Minería (SGT N° 15), el cual aún no se precisa en este Gráfica por ser reciente, sin embargo creemos conveniente señalarlo de manera a presentar información actualizada.

²⁰ Tomado del Artículo N° 9 Tratado de Asunción.

²¹ Tomado del Artículo N° 18 Tratado de Asunción.

Gráfica II

Estructura Institucional del Mercosur



Fuente: Imagen tomada de <http://www.mercosur-comisec.gub.uy/images/Organi-11.pdf>. Última visita 07/08/06²².

En esta Gráfica se observa las principales divisiones y subdivisiones de los órganos institucionales del Mercosur. Además podemos determinar los distintos subgrupos de trabajo que permiten la realización de las diferentes actividades económicas, políticas y sociales del bloque comercial.

A continuación se describe la estructura y funciones de las diferentes instituciones del Mercosur:

1) El Consejo del Mercado Común (CMC).

Es el órgano supremo del Mercado Común y, por tanto, ejerce la titularidad de la personalidad jurídica. Le compete la dirección política y la toma de decisiones para

²² Las Resoluciones que actualizan esta composición se encuentran en la página web <http://www.mercosur.int/msweb/principal/contenido.asp>

asegurar el cumplimiento de los objetivos del Tratado y los plazos definitivos para la constitución del Mercado Común. Es integrado por los Ministros de Relaciones Exteriores y de Economía de los cuatro estados miembros; el CMC adopta decisiones por consenso que tienen carácter obligatorio para los países socios. La presidencia del CMC se ejerce por cada país miembro durante seis meses, de forma rotatoria y por orden alfabético. Una vez al semestre, como mínimo, los presidentes de los cuatro países participan en las reuniones del Consejo.

En un plano inferior al Consejo existen otros dos órganos de decisión:

2) El Grupo Mercado Común (GMC)

Es el principal órgano ejecutivo del Mercosur y es el responsable de velar por el cumplimiento del Tratado, adoptar las resoluciones necesarias para el cumplimiento de las decisiones del CMC, así como proponer medidas y fijar programas de trabajo para el avance del Mercosur. Coordinado por los Ministros de Relaciones Exteriores, el GMC lo integran cuatro miembros titulares y cuatro miembros alternos por país (sumando un total de 32), todos ellos representantes de los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Economía y de los Bancos Centrales. Para el cumplimiento de sus funciones, el GMC puede constituir los subgrupos de trabajo necesarios. A continuación se presenta la Gráfica II el cual señala los diferentes subgrupos de trabajo del GMC.

3) La Comisión de Comercio Del Mercosur (CCM)

Es la encargada de velar por la aplicación de los instrumentos de una política comercial común acordada por los estados partes para el funcionamiento de la unión aduanera, así como, efectuar el seguimiento y revisar los temas y materias relacionados con las políticas comerciales comunes con el comercio intra-Mercosur y con terceros países. Emite directivas, obligatorias para los miembros y propuestas, y tiene la potestad de establecer comités técnicos.

Otras instituciones son:

4) La Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC)

Con base en el artículo 24 del TA, en 1991 se creó esta Comisión como órgano representativo de los Parlamentos de los estados partes en el ámbito del Mercosur. La CPC tiene la función de acelerar el proceso de transposición de las normas del Mercosur a las legislaciones nacionales y de coadyuvar a la armonización de legislaciones para avanzar en el proceso de integración. Está integrada por 64 parlamentarios (16 por cada Estado miembro) en ejercicio de sus funciones, designados por los respectivos Parlamentos nacionales, de acuerdo con sus procedimientos internos y por períodos que no sean inferiores a dos años.

5) El Foro Consultivo Económico-Social (FCES)

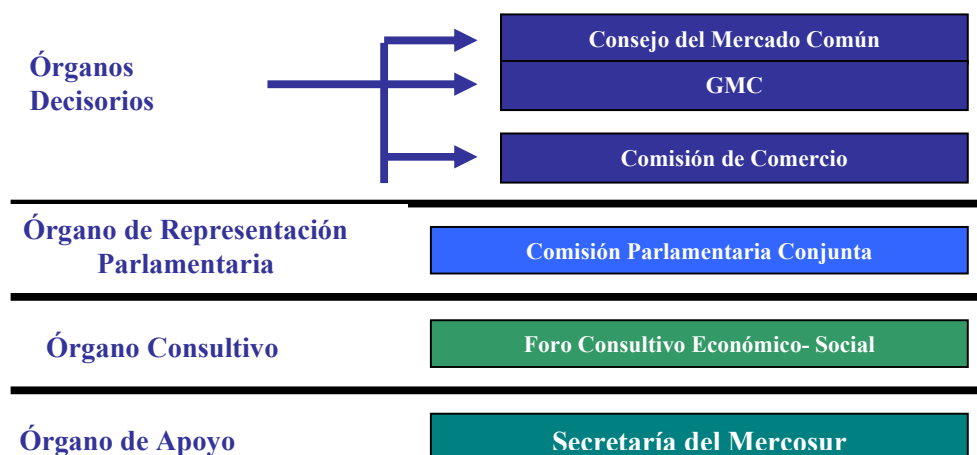
Es el órgano de representación de los sectores económicos y sociales de los estados miembros. Este foro tiene una función consultiva y se pronuncia mediante recomendaciones al GMC.

6) La Secretaría Administrativa del Mercosur (SAM)

Como órgano de apoyo operativo, es la responsable de la prestación de servicios a los demás órganos del Mercosur. Sus funciones son: llevar un archivo oficial de documentación; publicar y difundir las decisiones adoptadas en el ámbito del Mercosur, para lo cual editará el Boletín Oficial del Mercosur; organizar aspectos logísticos de las reuniones de los órganos decisorios; informar a los estados miembros sobre las medidas implementadas por cada país para incorporar en su orden jurídico las normas emanadas de los órganos con poder decisorio del Mercosur. El Director de la Secretaría será electo por el GMC, previa consulta a los estados partes y ejercerá su mandato por dos años, sin poder ser reelecto.

De esta forma, presentamos la siguiente Gráfica III, el cual determina cada uno de los órganos de la estructura institucional del Mercosur conforme al tipo de órgano que la conforma, señalado cuales son los órganos decisorios, órgano de representación, órgano consultivo y órgano de apoyo.

Gráfica III Mercosur Estructura Orgánica (*)



Fuente: Elaboración propia con base en la Secretaría Administrativa del Mercosur <http://www.mercosur.int/msweb/principal/contenido.asp>.

(*) De acuerdo al Protocolo de Ouro Preto

Paralelamente, el POP otorga al Mercosur una personalidad jurídica de derecho internacional que le permite negociar y obligarse ante terceros países o sub-regiones. En él se adoptaron también los tipos del arancel externo común, la puesta en marcha de una Unión Aduanera Regional a partir del 1 de enero de 1995, desde entonces en funcionamiento, y la actual estructura institucional del Mercosur. El Protocolo tiene primacía sobre el TA, aunque el objetivo final de creación de un mercado común se mantiene invariable. Además de establecer la Unión Aduanera, se fijaron las reglas para poner en vigencia el Arancel Externo Común, el trato a las restricciones no arancelarias, se acordaron examinar las políticas públicas existentes en la comunidad y definir una política común de defensa (Bouzas, 2002:136).

Mediante la constitución de la Unión Aduanera estableciendo el arancel externo común, hacia mediados de la década del noventa, se vislumbraba en la región un aumento del comercio intrarregional lo que alentaba positivamente al funcionamiento económico del Mercosur. Sin embargo, este panorama alentador cambió en la región con las perturbaciones financieras y comerciales derivadas de la crisis asiática en 1997, la de Rusia

en 1998 y la devaluación Brasileña en 1999. Además la ruptura del régimen de convertibilidad en Argentina a fines de 2001 la crisis bancaria de Uruguay de 2002 establecen, paralelamente, un futuro incierto para el Mercosur (Kosacoff, 2006: 86-87).

En palabras de Kosacoff, el Mercosur, a pesar de los altibajos que ha sufrido, alcanzó en un periodo breve resultados que demuestran la potencialidad de la región:

- 1) aumento del comercio intrarregional y mundial;
- 2) crecimiento de la inversión extranjera directa; y
- 3) Aumento del interés internacional en el Mercosur.

Estas apreciaciones del Autor nos sirven para entender el contexto en el cual se ha desarrollado el Mercosur con sus altibajos debido a la convergencia mundial que ha afectado el crecimiento tanto económico como político de la mayoría de los países de la región latinoamericana.

En el año 2000 se tuvo un espacio de relanzamiento del Mercosur, con objeto de renegociar los acuerdos de integración entre los países de la región y sentar bases sólidas para la consolidación del proyecto regional. Lo cierto es que los estados miembros del Mercosur, desde la creación del bloque, dejaron clara su propuesta de constituir un Mercado Común de carácter intergubernamental, adoptando un modelo más ligero y sencillo, sin la adopción de mecanismos comunitarios o supranacionales.

Esa orientación está clara en el TA y no sufrió ningún cambio en el POP. Existe una discusión a nivel interno y externo al bloque respecto a la necesidad de que el Mercosur adopte, o no, un modelo supranacional, con la creación de órganos comunitarios, para que los estados Miembros puedan lograr el objetivo de una integración más estrecha y eficaz, con mayor cohesión interna y fortalecimiento en el escenario internacional.

2.3 El desafío de una nueva institucionalidad parlamentaria del proceso de integración regional del Mercosur

La creación y conformación de un PM se encuentra en el orden del día del debate público, regional e internacional, gracias a los constantes discursos de los representantes de los estados partes, las menciones que hacen los mismos en los tratados, reuniones intergubernamentales y sobretodo por impulso de la CPC.

Desde hace muchos años, en la agenda e incluso en las distintas resoluciones emanadas de los diversos organismos integracionistas, ya sea en el marco de sus actividades rutinarias o en las cumbres del Mercosur, aparece de modo reiterado la apelación a la necesidad de un fortalecimiento institucional del bloque regional. Decenas de resoluciones, recomendaciones y pronunciamientos dan acabada cuenta de ello, refiriendo la necesidad de actualizar y profundizar el organigrama establecido en el POP.

Sin embargo, más allá de las persistentes declaraciones y de algún avance sustantivo pero parcial, al principio parecían no existir los consensos necesarios ni la voluntad política requerida para responder a cabalidad a esa demanda. Este apartado tiene por objetivo reseñar la evolución del órgano institucional que representa a los parlamentos nacionales en el Mercosur, la CPC, desde un órgano meramente consultivo a pasar a erigirse en una institución supranacional. Pretendemos señalar de forma clara los acontecimientos más importantes que dieron lugar a la conformación del PM.

2.3.1 Transición político-institucional de la Comisión Parlamentaria Conjunta al Parlamento del Mercosur

La profundidad estructural que exige el establecimiento de una institución con claros conceptos de equidad social y de representatividad de todos los intereses de la región, es posible mediante el establecimiento de una serie de cambios graduales de la CPC hacia la consecución de un Parlamento regional que reúna todas estas necesidades. Hacemos

referencia en la siguiente Tabla V las principales etapas por las cuales ha evolucionado la CPC en los últimos años.

TablaV
Etapas evolutivas de la Comisión Parlamentaria Conjunta hacia el Parlamento del Mercosur

1. Fortalecimiento y modernización de la CPC	2. Actividades tendientes a lograr mayor atribución de función y vínculos inter- institucionales	3. Constitución del Parlamento del Mercosur
<p>En esta etapa no es necesario alterar las facultades previstas en los tratados</p> <p>- Creación de la CPC</p> <p>Funciones y tareas: Realiza funciones consultivas Durante este periodo lleva un manejo de todos los temas legislativos, eleva recomendaciones a la CPC</p> <p>- Logros institucionales Establecimiento de su reglamento Defensa de la democracia</p>	<p>En esta etapa es necesario realizar modificaciones a varias disposiciones y normativas del Mercosur tendientes a la institucionalización de la CPC.</p> <p>-Inicio de las propuestas de institucionalización del Parlamento del Mercosur</p> <p>Relanzamiento del Mercosur Propuestas de modificación del Parlamento del Mercosur Creación de un Comité <i>Ad Hoc</i> para la institucionalización del Parlamento del Mercosur</p> <p>Logros Institucionales Nueva Agenda de la CPC</p>	<p>En esta etapa es necesario realizar modificaciones a varias disposiciones y normativas del Mercosur tendientes a la institucionalización de la CPC.</p> <p>- Estudio y análisis de las propuestas preliminares para el PM</p> <p>Propuesta del Brasil, lanzamiento del Programa Objetivo 2006 Primeras iniciativas de proyecto de Protocolo del Parlamento del Mercosur</p> <p>Logros Institucionales Acuerdo interinstitucional entre el CMC y la CPC</p>

Fuente: Elaboración propia con base en las normativas de los órganos institucionales del Mercosur

En esta tabla, podemos determinar las principales fases de evolución de la CPC, hasta la conformación de un futuro PM. La Tabla V resume estas principales etapas, las cuales serán detenidamente desarrolladas en las páginas siguientes²³.

Fortalecimiento y modernización de la CPC (1988-1999)

La CPC fue concebida como órgano consultor representante de los Parlamentos nacionales desde los principios de la integración bilateral entre Argentina-Brasil. Así, el Tratado de 1988²⁴, establece en sus disposiciones que todos los acuerdos y tratados deberán ser

²³ El desarrollo de cada una de las etapas evolutivas de la CPC será desarrollado de acuerdo a los documentos oficiales emitidos por los órganos del Mercosur, los cuales señalaremos respectivamente.

²⁴ Para mayor referencia ver el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo entre la República Argentina y la República Federativa del Brasil firmado en Buenos Aires, el 29 de noviembre de 1988

estudiados por la CPC así como los acuerdos a ser negociados con los estados partes. Del mismo modo, “la ejecución del Tratado y de sus acuerdos específicos, estará a cargo de la Comisión de Ejecución del Tratado de Integración, la cual enviará a la Comisión Parlamentaria Conjunta de Integración los proyectos de acuerdos específicos [...] los cuales serán negociados por los estados partes, antes de su envío a los respectivos Poderes Legislativos, serán estudiados por una Comisión Parlamentaria Conjunta de Integración, de carácter consultivo, que estará compuesta por doce legisladores de cada país, designados por los respectivos Poderes Legislativos, con mandato de dos años. La referida Comisión transmitirá a la Comisión de Ejecución del Tratado sus recomendaciones”²⁵. Seguidamente, en el Acta de Buenos Aires, firmada en 1990, no se hace mención de la CPC. Esto llama la atención, considerando el rol de órgano consultor dotado por el anterior Tratado.

En cuanto a las normativas que delimitan la estructura institucional del Mercosur, mencionamos que en el TA se hace una pequeña mención a la CPC. En el apartado correspondiente a Disposiciones Generales alude: “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”²⁶. Esta actitud parece expresar una posición de indiferencia hacia un órgano en el cual se delega la representatividad de los estados miembros, más aún al concederle solamente la potestad de mantener informados a los Poderes Ejecutivos de los estados partes sobre la evolución del Mercado Común.

Poco tiempo después de la firma del TA, los legisladores de los cuatro estados partes comenzaron a reunirse, a fin de conformar grupos de trabajo que promuevan los ideales democráticos. De esta manera se celebraron, en el transcurso de 1991, tres reuniones parlamentarias, lo que demuestra la capacidad de respuesta en el afán de crear instituciones democráticas.

²⁵ Ver el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo entre La República Argentina y la República Federativa Del Brasil. Artículos 6, 7 y 8.

²⁶ Ver el Tratado de Asunción Capítulo VI, Disposiciones Generales Artículo 24.

La I Reunión Parlamentaria del Mercosur se realizó en Asunción los días 7 y 8 de mayo de 1991. En ella los legisladores de los estados partes declaran que sólo puede existir el Mercosur en democracias, asumen un compromiso de impulsar en sus respectivos parlamentos la ratificación del TA. Los asuntos tratados en esta reunión, se refirieron a la implementación del Artículo 24 del TA, el cual menciona brevemente a la CPC. En este encuentro de legisladores de los cuatro países acordaron formar un grupo de trabajo que presente sus conclusiones en un plazo de 30 días, respecto al funcionamiento y atribuciones de la CPC. De esta manera, como afirma Fernández: “surgió, sin proponérselo, una visión común, con altibajos y matices, desde los cuatro parlamentos, de que el proceso de integración de la región necesitaría siempre consultar la visión de los políticos” (Fernández, 2000:31-32).

Con sólo meses de diferencia, se realizó la II Reunión de Parlamentarios del Mercosur en la ciudad de Buenos Aires los días 19 al 21 de septiembre de 1991. En esta reunión, los parlamentarios de la CPC señalan la necesidad de una nueva institucionalización del Mercosur que aglutine la voluntad política de los cuatro países de participar activamente en el proceso de integración. Además, se dispone: las atribuciones, la forma de integración – ocho diputados y ocho senadores por cada estado parte – y las autoridades respectivas. También en esta reunión emerge la iniciativa política de crear el Parlamento del Mercado Común del Sur para avanzar en el proceso de integración de los países miembros.

El 6 y 7 de diciembre de 1991 se realiza en Montevideo (Uruguay) la III Reunión de Parlamentarios del Mercosur, en la cual fijaron las funciones, atribuciones para la CPC en el primer Reglamento Interno de la CPC (la misma sufrirá modificaciones conforme avance el tiempo) además disponen del carácter consultivo, deliberativo y de formulación de propuestas. Se establecen doce subcomisiones para el cumplimiento de sus funciones y se determina que las decisiones de la Comisión serán tomadas por consenso de las delegaciones de todos los estados partes, expresadas por la votación de la mayoría de sus integrantes, acreditados por los respectivos parlamentos.

Debemos mencionar que la voluntad política a mediados de los años noventa, estaba dominada por ciertas tensiones dentro de los países miembros. Como ejemplo de esto, podemos mencionar a Uruguay y Paraguay, quienes durante ese tiempo no tuvieron mayor desarrollo político ni económico. Sin embargo el auge del vínculo económico ya existente con Brasil y Uruguay, arribó a la decisión de ambos países a continuar con el proyecto integracionista. Así, la estabilización macroeconómica de Brasil en 1994 y el inicio de un crecimiento económico restituyeron las perspectivas optimistas del proceso de integración regional.

Simultáneamente, dando cumplimiento a la disposición expresa en el Artículo 18 del TA, el POP define cual debería ser la estructura institucional definitiva del Mercosur. En esta ocasión, los cuatro países integrantes del bloque firmaron lo que constituye uno de los pilares del Derecho que rige el Mercosur.

En sus disposiciones, en cuanto a la CPC, resalta que es el órgano representativo de los parlamentos de los estados partes del Mercosur y se compone de un número igual de legisladores representantes de los estados partes, designados por los poderes legislativos de cada uno de ellos. Se propone acelerar los procedimientos internos correspondientes en cada uno de los países para la pronta entrada en vigor de las normas emanadas de los órganos del Mercosur con capacidad decisoria. Remite recomendaciones al Consejo a través del GMC. La CPC debe reunirse ordinariamente dos veces al año, como mínimo, y extraordinariamente mediante convocatoria especial formulada en conjunto por los presidentes de los cuatro estados partes. La validez de las sesiones depende de la presencia de las delegaciones de todos los países miembros, aunque la ausencia de una de ellas, en caso de fuerza mayor, no impide el funcionamiento del órgano, teniendo en cuenta que en las deliberaciones y decisiones se impone la actuación por consenso.

Se debe tener en cuenta que en virtud de este Protocolo la CPC no es órgano decisorio del Mercosur, sino un órgano consultor, que no produce actos jurídicos obligatorios. Sus funciones y objetivos son considerablemente difusos, compitiéndole acompañar la marcha del proceso de integración, pudiendo solicitar informes a los demás órganos sobre la evolución de los planes y programas políticos, económicos, sociales y culturales. A ellos les

puede formular recomendaciones e instalar comisiones para analizar dichos temas. Se ha manifestado que, “comparando con la capacidad de efectuar recomendaciones previas que tenía la Comisión en el tratado bilateral argentino-brasileño de 1988, puede sostenerse que la instancia parlamentaria del Mercosur ha retrocedido en su capacidad de influencia” (Geneyro y Mustapic, 2000: 75).

Con la inserción de la CPC dentro de la estructura institucional del Mercosur, se le otorga personería jurídica y pasa a ser miembro de uno más de los órganos de la integración, aunque, como vimos, su lugar sigue siendo poco relevante. Continúa sin potestad decisoria alguna, y mantiene la calidad consultiva dentro del marco institucional del Mercosur y constituirse en el “brazo parlamentario” de la integración en el seno de los parlamentos nacionales de los estados partes (Drummond, 1998).

Durante los siguientes años, la CPC siguió trabajando y prácticamente se vio sometida al estancamiento dentro del bloque. A pesar de numerosas reformas en sus reglamentos no se dio mayor avance en cuanto a la conformación del PM. Se pueden diferenciar tres periodos de funcionamiento de la CPC en cuanto a su actuación en el transcurso del tiempo (Vazquez, 2001), por lo tanto tenemos:

- El primer periodo (antecedentes y transición del Mercosur): se señala que dentro de este periodo inicial, el interés de los parlamentarios se enfocó en los siguientes aspectos:
 - Problemas referentes al proceso de integración.
 - Temas políticos y sociales de manera amplia, y en especial se han pronunciado en el impulso de la democracia como requisito para formar parte del Mercosur.
 - Cuestiones relacionadas a la institucionalización del Mercosur.
- En el segundo periodo (adaptación al nuevo contexto del POP 1995 y 1996): se distinguen dos momentos referentes a los años de actuación, 1995 y 1996.
 - Durante el año 1995 imperó el interés en asuntos referentes a :
 - Cuestiones derivadas de la aprobación del POP.

- Asuntos institucionales como la aprobación de un nuevo reglamento interno.
- Aspectos referentes a la relación con los otros órganos del bloque.
- Problemas referentes a la internalización de las normas y la armonización legislativa.
- Durante el año 1996, imperaron los temas de interés referentes a:
 - Actualización de temas ya tratados y planteamiento de otros nuevos.
 - Cuestiones institucionales.
 - Vínculos con otras instancias parlamentarias nacionales o regionales.
 - Declaración acerca de la falta de respuesta de las recomendaciones a la CMC.
 - Creación de una agenda que contemple aspectos de la dimensión social del proceso de integración.
- El tercer periodo (que abarca hasta 1998): se sintetizan los temas desde el punto de vista político institucional de la Comisión referentes a:
 - Posicionamiento de la CPC, en el ámbito del Mercosur, funciones y atribuciones.
 - Se presenta la propuesta argentina de creación de un “Parlamento Virtual”.
 - Necesidad de crear un Tribunal Permanente.
 - Fortalecer la posición negociadora del Mercosur como bloque regional dentro del ALCA, plasmado en la Resolución de 1998.
 - Necesidad de mantener la convergencia de políticas macroeconómicas.

Es importante el señalamiento de estos periodos de funcionamiento de la CPC, a manera de identificar los temas a los cuales ha hecho referencia su actuar legislativo durante este espacio de tiempo. La identificación de todos y cada uno de los asuntos que la CPC tenido en cuenta es precisa para poder remarcar como este órgano se ha mantenido vigente y en todo momento ha presentado propuestas a los demás órganos decisorios del Mercosur y ha identificado los principales problemas del cono sur, por los cuales se ha manifestado constantemente y acorde a los mismos.

La necesidad de una nueva institucionalidad del Mercosur (1999-2003)

Fue hasta el año 1999 que las ideas de institucionalizar la CPC, a través de la creación de un parlamento, retornaron a la agenda pública en la reunión plenaria del 6 al 8 de diciembre de 1999. En esta ocasión, los miembros de la CPC acuerdan “iniciar los estudios y trabajos pertinentes con el objeto de establecer una agenda para la institucionalización del PM”. Esta agenda incluirá proyectos de reforma del POP y seminarios sobre la futura creación del PM.²⁷

Debemos destacar que el periodo 1999-2001 presentó uno de los peores momentos en la historia del Mercosur, lo cual sembró preocupación por seguir la marcha del proceso de integración regional. El mismo estuvo determinado por una serie de crisis tanto económicas como políticas en los países de la región. Por un lado, la crisis externa brasileña que culminó con la devaluación cambiaria a inicios de 1999. La crisis política de Paraguay en ese mismo año, con el asesinato de su Vicepresidente y de civiles en una contienda cívica que parecían poner en peligro la vigencia del sistema democrático. Por último, la crisis Argentina, con la ruptura del régimen de convertibilidad a fines de 2001²⁸.

La reacción de cada uno de los países fue la de implementar procesos de estabilización y reformas estructurales de sus economías de manera unilateral. Verdaderamente la serie de crisis que flageló al Mercosur entre 1998-2000 mostró la existencia de insuficiencias en el bloque, principalmente en aspectos institucionales y de coordinación económica. Esto ha obligado a plantear el relanzamiento del Mercosur.

La solicitud expresa de la CPC, que en sus resoluciones de las reuniones de Asunción y Montevideo en 1999, así como en las de Santa Fe y Florianópolis en el 2000²⁹ solicitaron la colaboración a los efectos de profundizar en el estudio y la colaboración activa sobre

²⁷ Ver MERCOSUS/XIV PLENARIA CPC/DIS. 14/99 en www.cpcMercosur.org

²⁸ Para un mayor análisis al respecto ver: (Kosakoff, 2006), (Rodríguez, 2004) (INTAL, 2000-2001)

²⁹ Ver Mercosur/CPC/Dis. n° 03/99, firmada en Asunción en junio de 1999; Mercosur/CPC/Dis. n° 15/99, firmada en Montevideo en diciembre de 1999; Mercosur/CPC/Dis.n° 18/00, firmada en Santa Fe en junio de 2000; y la Mercosur/CPC/Dis. n° 41/00, firmada en Florianópolis en diciembre de 2000. En el artículo 5° de esta última disposición se establecía a título expreso: «Solicitar [...] a la UPD-OEA su aporte a la formulación de un cronograma y eventualmente de modelos y/o propuestas para viabilizar la constitución de un órgano legislativo de carácter comunitario, en el marco del desarrollo institucional del Mercosur».

muchos de los temas de la institucionalización de la CPC. Además se incorporó a la agenda un proyecto de modificación del POP, la creación de un grupo técnico especializado para estudiar y trabajar en miras a la creación de un PM³⁰. En esa oportunidad los parlamentarios de los estados partes, prepararon una declaración, llamada “Declaración de Santa Fe” a ser entregada a los presidentes en la reunión cumbre de junio de 2000, en la cual hacen proposiciones como un aporte a la agenda de relanzamiento del Mercosur.

En el marco del relanzamiento del proceso de integración en América del Sur, que tuvo lugar en el año 2000 como una intento por emerger los objetivos previstos en los inicios del bloque, el tema del PM no tuvo mayor eco entre los presidentes de los países miembros, a pesar de los intensos trabajos realizados por los parlamentarios miembros de la CPC. Durante esta etapa se presentaron sendas propuestas de Argentina y de Brasil, con la finalidad de establecer el Parlamento. En esa ocasión se dispone incorporar las propuestas presentadas por las secciones de ambos países para su estudio por el grupo técnico de la CPC³¹.

En esta tónica, durante los últimos meses del 2002 volvieron a darse avances significativos en la perspectiva de consolidar y profundizar la institucionalidad del Mercosur. Algunos de ellos exhibieron hasta un cierto tono voluntarista, como el acuerdo migratorio suscrito el 8 de noviembre en la ciudad de Salvador de Bahía por los ministros de Justicia de los países del bloque más Bolivia y Chile, por el que se establecía en adelante el permiso a los ciudadanos de esas seis naciones de radicarse y trabajar libremente en cualquiera de los países tras cumplir determinados requisitos de documentación que se establecían en el convenio.

Pero, una vez más, no sólo fueron los organismos oficiales del Mercosur los que se hicieron eco de estas demandas institucionalistas, sino también nuevos actores sociales de proyección regional. “Sabemos —señaló en un documento oficial la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur, como pronunciamiento principal de su Cumbre Sindical realizada en Brasilia por esos mismos días— también que la opción por un mercado común

³⁰ Ver Mercosur/CPC/ DIS.10/00 (Santa Fé, 27/06/2000) www.cpcMercosur.org

³¹ Ver Mercosur/XVI PLENARIA CPC/DIS. 35/00 (Porto Alegre, 09/11/2000).

generaría pérdidas de soberanía nacional y disminuiría el control social sobre las decisiones del Estado na

cional, pero esta pérdida puede ser compensada con la creación de organismos de representación política y social comunitarios, que garanticen un proceso más democrático bajo control social”³².

Este innegable giro a favor de una más sólida y renovada institucionalización del Mercosur, muy visible en la agenda del 2002 que hemos repasado sumariamente, tuvo otro hito histórico en ocasión de la reunión de los presidentes de Argentina y Brasil, Eduardo Duhalde y Luiz Inácio Lula da Silva, realizada en Brasilia el 14 de junio de 2003. En un comunicado conjunto, ambos presidentes hicieron saber a título expreso que “el Mercosur es también un proyecto político, que debe contar con la más amplia participación de todos los segmentos de las sociedades de los estados partes, hoy representados en el Foro Consultivo Económico y Social. Coincidieron en la importancia de fortalecer la CPC, en el sentido de avanzar, en consulta con los demás participantes, en la dirección de un PM, así como en estudiar los posibles sistemas de representación y formas de elección”³³

Conforme a la decisión de reactivar los objetivos políticos del Mercosur, se elevan recomendaciones al CMC, entre las que se destacan aspectos como reiniciar los estudios y análisis referentes a la creación del PM. Por ende enviaron a la CPC propuestas referentes a los siguientes temas que conforman el Programa de Trabajo 2004-2006 “Objetivo 2006”: PM, regímenes especiales de importación, zonas francas, promoción de inversiones, etc.

En la siguiente Tabla se presentan las posturas de cada uno de los países miembros referente al tema del PM en concordancia al Programa de Trabajo Objetivo 2006, que entre sus diferentes aspectos hace referencia a la necesidad de una nueva institucionalidad del Mercosur a través de la consolidación parlamentaria.

³² Cumbre Sindical 2002. Por otro Mercosur con empleo para todos, Brasilia, 5 y 6 de diciembre de 2002.

³³ Ver Comunicado Conjunto de los Presidentes de los Estados partes del Mercosur con motivo de la XXIV Reunión del Consejo del Mercado Común.

Tabla VI
Comparativo de las visiones de los estados partes sobre los Objetivos 2006. Parlamento Mercosur (extracto)

PAÍS	ÁREA TEMÁTICA: Parlamento Mercosur
ARGENTINA	<p>Establece que el CMC deberá elaborar un diseño tentativo para la conformación del Parlamento Mercosur, realizado por la CPC en conjunción con los grupos técnicos. La instauración del Parlamento será a fines del 2006 en etapas sucesivas hasta alcanzar el sistema de elección por voto directo.</p> <p>Los presidentes (agosto 2003) solicitaron a la CPC que presente su propuesta en Reunión extraordinaria del CMC (octubre 2003).</p>
BRASIL	<p>Dispone que este programa (Objetivo 2006) se inicia por el fortalecimiento de la CPC, por medio del mejor acompañamiento de las negociaciones y mayor interacción con los órganos decisorios, con el fin último de la creación del PM electo por voto directo (fines 2006).</p> <p>Los presidentes (agosto 2003) solicitaron a la CPC que presente su propuesta en Reunión extraordinaria del CMC (octubre 2003).</p>
PARAGUAY	<p>Dispone que la iniciativa propuesta (Objetivo 2006) debe iniciarse por el fortalecimiento de la CPC para el mejoramiento en el acompañamiento de las negociaciones y la interacción con los demás órganos, con el fin último de la creación del PM electo por voto directo (fines 2006).</p> <p>Realizar estudios en con miras a la creación del PM.</p> <p>Los presidentes (agosto 2003) solicitaron a la CPC que presente su propuesta en Reunión extraordinaria del CMC (octubre 2003).</p>
URUGUAY	<p>Se debe tener en cuenta la disposición N° 10/00 de la CPC “Agenda para la Institucionalización del PM”, que implica la modificación del POP y la creación del PM en el año 2009.</p> <p>Tomar en cuenta los proyectos de cooperación técnica y de financiamiento con la UE.</p> <p>Los presidentes (agosto 2003) solicitaron a la CPC que presente su propuesta en Reunión extraordinaria del CMC (octubre 2003).</p>

Fuente: Elaboración propia con base en “Hacia el Parlamento del Mercosur” (CPC y Fundación Konrad Adenauer, 2004: 221).

En esta tabla observamos la voluntad de los países miembros en referencia a la instauración de un PM. Los mismos manifiestan su voluntad de apoyo a la creación de la instancia parlamentaria, además de establecer las líneas de acción a seguir en el siguiente semestre de 2003. Los cuatro estados partes coinciden en solicitar al CMC que elabore el anteproyecto del PM. Este anteproyecto deberá ser elaborado por la CPC. Como se puede observar en la siguiente Tabla, no existen mayores diferencias en cuanto a las visiones de cada uno de los países miembros del Mercosur referentes a la iniciativa propuesta.

Constitución del PM. Propuestas y Anteproyectos (2003-2005)

Como hemos advertido en la sección anterior, en la actualidad se ha impuesto en la agenda del proceso de integración la necesidad de la constitución de un PM. Esta iniciativa por demás significativa en ocasión del encuentro entre los presidentes Lula y Duhalde en enero de 2003³⁴, no resulta sin embargo una propuesta novedosa.

En anteriores cumbres del Mercosur, en especial a partir de recomendaciones emanadas de la CPC, el tema se había promovido y agendado, con recomendaciones y propuestas específicas. Sin embargo, los cambios de gobierno ocurridos durante el 2003 en tres países de la región provocaron un nuevo planteamiento del proceso a partir de una revisión de las prioridades consignadas, de los objetivos regionales y temporales, y de los métodos para concretar los mismos. El eje argentino-brasileño logró impulsar una vez más el proceso sobre la base de iniciativas comunes y valores compartidos: inclusión social, importancia de las instituciones regionales, integración regional como herramienta estratégica para la inserción internacional. Todo ello se reflejó en documentos que adelantaron en su momento el camino a seguir, materializado en las diversas reuniones efectuadas durante el 2003.

Estos encuentros parten de la reafirmación del acuerdo estratégico entre ambos países como condición indispensable para avanzar en los temas de la agenda regional, en las prioridades y en los lineamientos para encarar las mismas. En esa dirección se enfatizaron los siguientes delineamientos: perfeccionar la unión aduanera, llegar a un Parlamento elegido por voto directo, concretar normas comunes a fin de progresar en el mercado común, alcanzar un diseño más ágil de aplicación de la normativa regional y adecuar la estructura institucional mediante el fortalecimiento de la Secretaría Técnica y de los órganos previstos.

³⁴ Ver Comunicado Conjunto de los Presidentes, Brasilia 2003

Así durante el 2003 las instituciones encargadas de la construcción del Mercosur manifestaron dinamismo. La evolución de estos órganos responde a la necesidad de afianzar y diversificar una estructura que le permita a la organización satisfacer las necesidades que plantea su progreso. El 18 de junio de 2003³⁵ los cuatro presidentes de los países del Mercosur acordaron considerar la creación de un futuro PM y en la Reunión Extraordinaria del 15 de agosto³⁶ se pactó solicitar a la CPC la presentación de una primera propuesta. Con ese propósito, la CPC esbozó un proyecto de organización institucional para el PM contenida en el anexo de la Recomendación 13/2003 de fecha 17 de junio de 2003. Cabe aclarar que se trata, hasta el momento, de una sencilla propuesta con carácter preliminar. Sin embargo, será sin dudas el documento sobre el cual se sentarán las futuras discusiones sobre el tema.

El documento prevé arribar al establecimiento del PM mediante un proceso gradual. En una *primera etapa*, la Comisión pasaría a denominarse Asamblea Legislativa del Mercosur. Sus atribuciones serían ampliadas y se le otorgarían funciones de co-legislación con el CMC y el GMC. Otro aspecto significativo de esta etapa, según la propuesta, es que las decisiones que tome la Asamblea serán vinculantes y no requerirán ratificación parlamentaria para su entrada en vigencia. Lo cual inevitablemente significará un cambio de rol para los parlamentos de algunos de los países del Mercosur. Sin embargo, la Asamblea no tendrá iniciativa propia, es decir que la propuesta de nuevas normas para el Mercosur no podrán iniciarse en ella ya que sólo tratará las Decisiones del CMC y del GMC.

La *segunda etapa* que marca el documento es la que corresponde a la instauración del PM al que le atribuye, entre otras competencias, la de ratificación de las normativas aprobadas por el GMC y el CMC, como acto de internalización de la normativa Mercosur por parte de los países miembros. Incluso prevé algún tipo de iniciativa propia del Parlamento a través de la introducción de temas por medio de mayorías especiales. Lo que resulta aún más interesante es que establece la elección de sus integrantes de manera directa por los ciudadanos de los estados partes. Esto constituye un aspecto esencial porque permitirá

³⁵ Ver Comunicado Conjunto de los Presidentes de los Estados partes en ocasión de la XXIV Reunión del Consejo del Mercado Común.

³⁶ Ver Reunión Extraordinaria de los Presidentes de los Estados partes en ocasión de la asunción al poder del Presidente de la República del Paraguay 15/08/2003

reparar, al menos en principio, el distanciamiento de los ciudadanos ante la toma de decisiones relativas al ámbito regional. Otra particularidad que se advierte en la propuesta presentada por la Comisión respecto a la elección de los parlamentarios del Mercosur, es que el voto no sería obligatorio, se respetaría el cupo para cada género y el sistema electoral sería uniforme para todos los estados partes.

En los meses siguientes se incorporan nuevas propuestas que impulsan la institucionalización del PM, así la creación de la Comisión de Representantes Permanentes³⁷ y el acuerdo interinstitucional entre el CMC y la CPC³⁸ son buenos ejemplos de este proceso que continúa con nuevas incorporaciones. En efecto, la idea de crear un PM se encuentra ahora en pleno desarrollo y se trata de un verdadero desafío para la región: la implementación de una institución parlamentaria supone, para cualquier sistema regional o estatal, poner en práctica ideales de representación democrática, de reparto y control de los poderes. La complejidad de estos objetivos en el plano interno de los estados se multiplica cuando se trata de su concreción en una integración internacional.

Se establecen luego pautas comunes para el trabajo, como la realización de seminarios específicos sobre el tema en cada país, y también en el ámbito regional. Podría decirse que esta persistencia de recomendaciones y disposiciones, que a lo largo de los años no encontraron la confirmación deseada, evidencia la existencia de diferencias y distintas sensibilidades ante la iniciativa de institucionalizar un PM. Esas diferencias existen, incluso parecen definir la postura ante el tema de por lo menos uno de los países miembros, el uruguayo³⁹. Sin embargo, la propuesta ha estado muy presente en la CPC impulsando varias iniciativas para una próxima reforma institucional mercosuriana, la cual no resultará tan sencilla; para lograrlo es necesario indagar sobre modelos alternativos, sobre formas graduales de acercarse a la más adecuada, evaluando las ventajas y riesgos comparativos de cada uno de ellos. En el siguiente capítulo las distintas propuestas que han sido presentadas por la CPC, así como las correspondientes de las secciones nacionales y de los grupos

³⁷ Mercosur/IV CMC EXT/DEC. N° 11/03

³⁸ Mercosur/EJECUTIVA CPC/DIS. 08/2003

³⁹ Ha sido objeto de duras críticas las iniciativas al Parlamento del Mercosur por parte de Luis Alberto Lacalle, uno de los precursores y firmantes del Tratado de Asunción, quien ha manifestado en diversos artículos de prensa su desaprobación a tal iniciativa por considerarla inoportuna e inapropiada a los intereses últimos del Mercosur.

especiales que se han constituido para el estudio y preparación del proyecto de constitución del PM.

Las normativas que hemos compilado coinciden, de un modo u otro, en la consolidación y modernización de la CPC. Su avance efectivo en el cumplimiento de las iniciativas de los órganos del Mercosur cuenta con el apoyo político de los presidentes que configura uno de los factores centrales en la consolidación de la institución parlamentaria. El cotejo de las normativas que integran la siguiente parte de esta investigación está orientada a examinar en concreto las iniciativas de una consolidación parlamentaria del proceso de integración, como pauta central de un nuevo formato institucional para el Mercosur. Surge de inmediato una fuerte iniciativa y apoyo político para los diversos enfoques y visiones.

CAPITULO III

ABORDAJES Y PROPUESTAS DE UN PARLAMENTO DEL MERCOSUR. CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LAS DIFERENTES INICIATIVAS DE CONSTITUCIÓN

El establecimiento de un órgano que personifique la representación política y social de las comunidades de los estados participantes es el medio idóneo para cubrir las deficiencias institucionales en un proceso de integración. Muestra, además, que se ha llegado a una etapa de consolidación institucional. Hemos visto en secciones anteriores que desde la aprobación del TA en 1991 existe la CPC, con funciones consultivas solamente sin facultades propias legislativas. El fortalecimiento del rol de los poderes legislativos en un proceso integracionista se lograría erigiendo el PM. El tema de la fundación de un PM ha sido el aspecto más discutido en la agenda regional de los últimos tiempos. La idea no es ajena a los deseos de los socios menores, pero a ellos les preocupa en mayor medida la representatividad que tendrían en él.

Los elementos a considerar para su creación pasan por una serie de preguntas, entre ellas: ¿tendrá competencias legislativas de inmediato o, como sucedió en Europa, ellas se irán incrementando paulatinamente?; ¿se le adjudicarán también funciones de contralor y presupuestarias?; ¿cómo se determinará la cantidad total de integrantes y el número de representantes por cada estado parte?; ¿elegirán a sus integrantes los parlamentos nacionales o resultarán de elecciones populares por sufragio universal?; ¿para la elección popular se diseñará un procedimiento común en los cuatro países, o se aplicarán los respectivos sistemas electorales nacionales?; ¿funcionará en forma permanente o con reuniones de periodicidad a determinar?; ¿cual será su sede y su estructura interna? Parece necesario encarar los debidos análisis previos, para que su establecimiento constituya un

aporte institucional positivo, y no forme parte de una inconveniente determinación que sólo sería una “ilusión” de mayor institucionalización.

Para contestar estas interrogantes, la CPC, en conjunto con los órganos especializados en el tema, ha realizado numerosos avances al respecto. Partimos de las solicitudes de los presidentes de los estados quienes requieren a la CPC, que en colaboración con los representantes de las secciones nacionales, presenten propuestas de constitución del PM.

En ese marco, se procedió en este capítulo al análisis exhaustivo de las propuestas de constitución del PM, enfocándonos en los temas de mayor referencia como son: la integración, la toma de decisiones, la elección de los miembros. Para lograr los objetivos propuestos, hemos dividido el capítulo en dos grandes secciones, en la primera, nos centramos en la comparación de las principales propuestas orientándonos en los delineamientos planteados por Buchanan y Tullock (1980)⁴⁰: reglas para elegir representantes; reglas para decidir sobre problemas en la Asamblea; reglas para elegir el grado de representación; reglas para la selección de la base de representación. En la segunda, se presenta la discusión que hace alusión al problema público ocasionado por el debate entre la forma de representación a instituirse en la futura sede legislativa.

El objetivo de este capítulo es abordar los modelos y/o propuestas para viabilizar un órgano legislativo de carácter comunitario, analizar la amplitud y complejidad de las mismas para obtener una visión posible de la base de representación adecuada al fin propuesto.

3.1 Anteproyectos de Protocolo Constitutivo del PM a consideración de la CPC

Las negociaciones para la creación del PM formaron parte del “Programa de Trabajo Mercosur 2004-2006”, aprobado a finales del 2003, como segmento de las iniciativas de relanzamiento del bloque. La meta principal consistió en el establecimiento de una agenda para el desarrollo de objetivos y líneas de acción que buscaran la consolidación del proyecto de integración del Mercosur. En este sentido, la creación del Parlamento sería

⁴⁰ Nos hemos referido a estas variables constitucionales en el Capítulo I de esta investigación.

parte de las medidas adoptadas para el fortalecimiento institucional del bloque. Las primeras menciones de la creación de un PM datan de 1991, durante las primeras reuniones de la CPC. No obstante dicha precocidad, las primeras propuestas escritas fueron presentadas en el 2003 por Argentina y por Brasil.

Propuestas de Argentina y Brasil Diciembre 2003

En la reunión plenaria de la CPC, realizada en diciembre de 2003, se estableció constituir el Grupo sobre el Parlamento del Mercosur (GPM), el que elaboraría una propuesta consensuada de Protocolo del PM, puesta a consideración de la CPC en junio/julio de 2004. Además se incorporan a estudio las propuestas de las representaciones de Argentina y Brasil, conocidas como proyectos AR 01 y BR 25⁴¹ respectivamente. Estas propuestas son señaladas como las primeras iniciativas realizadas por los representantes de las secciones nacionales de ambos países, para la conformación de la instancia parlamentaria.

La propuesta Argentina (AR01) estipula una conformación de 16 representantes por cada Estado Parte, elegidos entre los miembros de los respectivos Congresos Nacionales. La integración total está definida en tres etapas de 2 años cada una, pero en la segunda se deberá definir el criterio de proporcionalidad definitiva para la siguiente etapa, no pudiendo ser mayor al 35% del total de miembros del parlamento.

Las reuniones serán ordinariamente 2 veces por semestre y adoptarán sus decisiones por mayoría simple de cada una de las delegaciones de los estados partes. Las Secciones Nacionales deben estar presentes en los debates. Sus principales atribuciones son acelerar los procedimientos internos de los estados partes para la pronta entrada en vigor de la normativa Mercosur; emitir declaraciones, recomendaciones y dictámenes en materias de su competencia; y por último, responder a consultas que le efectúen los órganos del Mercosur.

⁴¹ Ver MERCOSUS/CPC/ACTA 03 /2003 ANEXO IV

La Propuesta Brasileira (BR 25) de PM establece que su conformación definitiva estaría delimitada por representantes elegidos en forma directa por los electores en cada Estado Parte con un mandato de 4 años. Adopta un criterio demográfico para establecer la cantidad de representantes, con un mínimo de 16 y un máximo de 25 representantes. La primera conformación se realizará del mismo modo que indica la propuesta argentina. Se reuniría 2 veces por semestre. Estas reuniones se realizarán con la presencia de un mínimo de un quinto de sus miembros y las deliberaciones serán tomadas por mayoría de votos del total de presentes, salvo disposición que exista una disposición que afirme lo contrario.

Las decisiones se adoptarían por mayoría simple y voto individual de cada legislador. Entre sus competencias se derivan las referentes a emitir dictámenes no vinculantes sobre la normativa aprobada para su correspondiente aceleración en el proceso de incorporación interna. Asimismo, puede emitir recomendaciones y elaborar anteproyectos con vistas a la armonización de las legislaciones. A sus atribuciones se añade la creación de una Secretaría Administrativa Parlamentaria Permanente.

Sendas propuestas son comparadas en el siguiente Tabla VII, en la que identificamos los principales puntos de referencia para el análisis específico conforme a los delineamientos que nos proponen Buchanan y Tullock (1980).

Tabla VII
Principales reglas de decisión para la conformación de una Asamblea legislativa.

VARIABLES CONSTITUCIONALES	ANTEPROYECTO DE PROTOCOLO PARLAMENTO MERCOSUR	
	ARGENTINA (AR 01)	BRASIL (BR 25)
Elección de representantes	Primera etapa: designación por los congresos nacionales Segunda etapa: igual que en la primera etapa Tercera etapa: sufragio	Durante la primera legislatura, los representantes serán electos por las respectivas delegaciones nacionales para luego ser por elección directa por electores de cada estado parte
Decisión en la Asamblea	Primera etapa: Deliberaciones.- Presencia de todas las secciones con un mínimo de 6 miembros de c/u y de al menos un miembro de la Mesa Ejecutiva de c/u Decisiones: por <i>consenso</i> . Segunda etapa: Deliberaciones Ídem etapa anterior. Decisiones – Por mayoría simple Tercera etapa: Deliberaciones y decisiones – Sesiona con el quórum que dispone el RI (se sugiere voto individual por parlamentario).	Las reuniones del Parlamento se realizarán con la presencia de un mínimo de un quinto de sus miembros y las deliberaciones serán tomadas por mayoría de votos del total de presentes, salvo disposición regimetal en contrario. El voto se computará individualmente por legislador.
Grado de Representación	Primera etapa (dura 2 años). –Se integrará con 16 representantes de c/ Estado Parte designados por los Congresos Nacionales de entre sus miembros. II) Segunda Etapa (dura 2 años). De igual manera que en la etapa anterior, pero en esta etapa el PM y el CMC definirán los criterios de representación, que debe garantizar que ningún Estado Parte tenga más del 35% del total de miembros del Parlamento. III) Tercera etapa – Elección por sufragio universal y directo de los ciudadanos de los estados partes.	a) Elección directa por los electores de c/ Estado Parte; b) El periodo será de 4 años; c) Proporcional al número de habitantes de cada Estado. Ninguno tendrá menos de 16 y más de 35 representantes. En la primera legislatura los parlamentarios definirán la proporcionalidad y número de cada Estado Parte d) La proporcionalidad será revisada siempre que ingrese un nuevo Estado Parte. Para la primera legislatura el Parlamento estará compuesto por 64 parlamentarios, 16 por cada Estado Parte electos por los Poderes Legislativos para un mandato de 4 años.
Base de representación	La base de representación para la primera etapa es la paritaria (igual número de legisladores). Para las siguientes etapas se considera un criterio de representación proporcional.	Se opta por una base de representación paritaria para la primera legislatura y luego por una representación proporcional.

Fuente: Elaboración propia con base en “Hacia el Parlamento del Mercosur” (CPC y Fundación Konrad Adenauer, 2004: 177-181)

En esta Tabla podemos determinar los siguientes aspectos:

En relación con las *reglas para elegir los representantes* hemos identificado dos formas: de acuerdo a la propuesta Argentina, en la primera etapa los representantes serán elegidos directamente por los congresos de sus respectivos países y en la segunda etapa será por sufragio universal y directo; esta forma de elección de representantes no difiere a la

propuesta Brasileira. Es importante resaltar las diferencias en cuanto a los distintos sistemas electorales utilizados por cada estado parte, motivo que podría ser objeto de discrepancias y dificultades en el futuro.

En cuanto a las *reglas de decisión*, la propuesta Argentina dispone que en la primera etapa las decisiones sigan siendo por consenso, para luego disponer la toma de decisiones por mayoría; en cambio, la propuesta brasileña, propone que las decisiones se hagan por mayoría desde la primera legislatura. Cabe recordar que hasta el momento todas las decisiones, tanto en la CPC como en los diferentes órganos institucionales del Mercosur, se realizan por consenso con la presencia de todos los estados miembros, lo cual resulta un cambio importante en este aspecto.

Referente al *grado de representación* -porción de la población considerada como representativa de la población total para la conformación de la asamblea- observamos que ambas propuestas consideran primeramente una formación de 64 parlamentarios (paritaria), a partir de la siguiente legislatura, los órganos encargados deberán disponer una forma de representación que sea proporcional al número de habitantes de cada estado miembro.

La *base de representación*, primeramente sería una representación territorial; es decir, igual número de representantes por cada estado parte, para luego optar por una representación proporcional atenuada esto nos señala que, la asignación de escaños a cada país miembro se hará de acuerdo al número de habitantes de cada Estado en concordancia con los aspectos de restricción que mencionan ambas propuestas; la Argentina: ningún estado parte tendrá más del 35% del total de los miembros del PM y la Brasileira señala: que ninguno tenga menos de 16 y más de 35 representantes.

A partir de entonces, las negociaciones giraron en torno a la discusión de esos proyectos y de los anteproyectos presentados en otro Grupo Técnico interno establecido por la CPC. En respuesta a las necesidades de institucionalización del PM, se llevaron a cabo múltiples tareas como el diseño y la presentación de continuos modelos de anteproyectos constitutivos.

Así, durante el 2004 continuarían las labores sobre la base de las propuestas antes presentadas por los dos países mayoritarios del bloque así como también guiados por las sugerencias de los otros miembros minoritarios. Desde entonces el GPM se encargó afanosamente de avanzar en los capítulos del borrador de documento del PM, para presentar propuestas de borradores en las siguientes reuniones plenarias, los cuales irían recibiendo correcciones e indicaciones por parte de Argentina y Brasil. Estos trabajos tropezaron con un obstáculo debido a la posición uruguaya que era contraria a la creación del Parlamento, por lo que las negociaciones no avanzaron. Esta posición cambió con la victoria en las elecciones del nuevo presidente uruguayo, Tabaré Vázquez

En consecuencia, la CPC decidió retomar las negociaciones con ánimo renovado y, en julio de 2004, los miembros elevan la Declaración de Puerto de Iguazú, en el cual manifiestan la necesidad de “una nueva arquitectura institucional”, lo cual posibilitará “una nueva conciencia regional”. Esto demuestra la clara inquietud de los miembros de la CPC, de la falta de instituciones fuertes a fin de conducir con firmeza el nuevo Mercosur. En la reunión del CMC se presentaron una serie de documentos y proyectos de constitución del PM a ser considerados por esta comisión. Lo que a mediados de julio era una sugerencia - responsabilidad de la CPC de elaborar propuestas de creación de un Parlamento regional- a fines de 2004 se volvía una concreción categórica. En diciembre de 2004, en la reunión del CMC⁴², se decidió erigir a la CPC como el foro preparatorio de las conversaciones tendientes a la elaboración del Proyecto de Protocolo Constitutivo del Parlamento. Así también, se fija el plazo para la conclusión de las tareas de preparación del protocolo, el 31 de diciembre de 2006.

Desde esta consideración explícita, este órgano inició los estudios y trabajos pertinentes, con el objeto de establecer todas las tareas apropiadas para la instalación del PM. Asimismo, a inicios del 2005 se creó la Comisión Preparatoria (con representantes de los cuatro países Miembros) encargada de acompañar el proceso de instalación del PM, denominada Grupo Técnico de Alto Nivel (GTAN), al cual le compete la elaboración de

⁴² Para mayor información ver Mercosur/CMC/DEC. N° 49/04

una propuesta técnica de Proyecto de Protocolo.⁴³ El GTAN está integrado por funcionarios de las Secciones Nacionales de la CPC y por otros funcionarios que trabajan en la estructura del Mercosur. El GTAN debe avanzar en las negociaciones de temas como: competencias y atribuciones; proporcionalidad y número de parlamentarios; modo de elección de los parlamentarios; mecanismo de toma de decisión; y duración del mandato de los parlamentarios. En el texto elaborado para el anteproyecto de Protocolo Constitutivo del PM, Paraguay presentó reservas a varias de las cláusulas de este anteproyecto principalmente a las que guardaban relación con la proporcionalidad⁴⁴.

Propuesta de Anteproyecto de Protocolo Constitutivo del PM presentado en junio de 2005

De acuerdo con el proyecto de Protocolo presentado en la Reunión plenaria de la CPC, en junio de 2005, el PM constituirá un órgano unicameral de representación de sus pueblos y substituirá a la CPC. Hoy, la misma -creada por el TA- es un órgano de representación de los parlamentos nacionales y sus miembros son designados por los propios parlamentos. Los integrantes del PM, al contrario, serán elegidos por sufragio universal, directo y secreto. Los parlamentarios tendrán un mandato de 4 años no reelegibles, y no podrán ejercer otros cargos en los demás órganos del Mercosur, ni mandatos legislativos o ejecutivos en el ámbito nacional durante el período para el cual fueron elegidos.

El mencionado Protocolo de junio de 2005, en su artículo 2 enumera los propósitos del órgano, y en el artículo 3, los principios que guiarán su actuación. Forman parte de sus propósitos, entre otros: la representación de los pueblos del Mercosur, respetando su pluralidad ideológica y política, la defensa permanente de la democracia, la libertad y la paz; impulsar el desarrollo sustentable de la región con justicia social y respeto por la diversidad cultural de sus poblaciones y la garantía de la participación de los actores de la sociedad civil en el proceso de integración. A su vez, el pluralismo político, social y cultural, el repudio a toda forma de discriminación, el respeto a los derechos humanos y a la solución de controversias son algunos de los principios mencionados.

⁴³ Se hace referencia a este aspecto en Mercosur/CPC/ME/DIS.03/05

⁴⁴ Ver Mercosur/CPC/DIS.Nº 07/2005 /ANEXO I

En relación a las competencias que tendrá el Parlamento (artículo 4) podemos destacar que la serie de atribuciones evolucionó considerablemente desde la primera propuesta - tanto en número como en especificidad. Mas allá de velar por la observancia de la normas del Mercosur (función de control) y por la preservación del régimen democrático en los estados partes, deberá también presentar un informe anual sobre la situación de los derechos humanos y aprobar el presupuesto general del Mercosur. Además, todavía en relación a su función de control, podrá solicitar informaciones a las autoridades del Mercosur sobre el proceso de desarrollo de la integración, como invitar a esas autoridades, o a sus presidentes pro-témpore, a presentar o discutir las medidas adoptadas, o a adoptarse, en el proceso de integración.

En cuanto a sus funciones, el PM, además de la función que ya ejercía inicialmente la CPC, de emitir opiniones sobre todos los proyectos de normas del Mercosur que requieran de la aprobación legislativa de uno o varios estados partes para que entren en vigor en su derecho interno, función consultiva; podrá asimismo, presentar proyectos de normas para ser considerados por el CMC y elaborar anteproyectos de normas, en especial en relación con la armonización y el mutuo reconocimiento de las legislaciones nacionales, los cuales serán encaminados a los parlamentos nacionales para los efectos de su eventual consideración.

Promover el desarrollo de los instrumentos de la democracia representativa y participativa en el Mercosur también será función del Parlamento; en este sentido, organizará reuniones públicas con entidades de la sociedad civil y de los sectores productivos sobre asuntos relacionados al proceso de integración; y establecerá mecanismos para recibimiento, examen y, en caso de ser necesario, el encaminamiento a los órganos competentes, de peticiones, reclamaciones y quejas de cualquier particular de los estados partes que estén relacionados a actos u omisiones de los órganos del Mercosur. El Parlamento se pronunciará por medio de declaraciones, reportes, recomendaciones y opiniones. Las primeras tendrán un carácter político, los segundos incorporarán los resultados de las reuniones con la sociedad civil; las terceras serán los documentos que, abordando asuntos de integración, deben ser remitidos para el CMC; y las últimas consisten en los documentos

elaborados en el ejercicio de análisis de las normas o acuerdos internacionales que le son remitidos por sus órganos decisorios antes de su aprobación. Otros artículos tratan del proceso de elección de los representantes, de la participación de los estados Asociados, de la incorporación de los nuevos Miembros y de la independencia del Parlamento.

Presentamos a continuación la Tabla VIII, en la misma realizamos el análisis en cuanto a las características que presenta este Anteproyecto.

Tabla VIII
Principales reglas de decisión para la conformación de una
asamblea legislativa. El caso del anteproyecto del PM de
Junio 2005

VARIABLES CONSTITUCIONALES	ANTEPROYECTO DE PROTOCOLO PARLAMENTO MERCOSUR Versión 17/06/2005
Elección de representantes	Los parlamentarios serán elegidos por sufragio directo. El mecanismo de elección se regirá por lo previsto en la legislación de cada estado parte. Durante el periodo de transición los parlamentarios serán designados por sus respectivas delegaciones nacionales.
Decisión en la Asamblea	Las decisiones en la asamblea se tomarán por mayoría simple, absoluta, ordinaria o especial.
Grado de Representación	El parlamento se conformará de la siguiente manera: Argentina: 31 parlamentarios Brasil: 36 parlamentarios Paraguay: 16 parlamentarios Uruguay 16 parlamentarios
Base de representación	La Base de representación que se ha utilizado en este proyecto es el de un criterio de proporcionalidad atenuada. Tomando en cuenta las diferencias poblacionales y preservando el criterio de igualdad de derechos y obligaciones que establece el artículo 1 del TA

Fuente: Elaboración propia con base en el Anteproyecto de protocolo del PM, Mercosur/CPC/DIS.Nº 07/2005 /ANEXO I

Conforme podemos observar en la Tabla VIII se señala que, en cuanto a la *elección de los representantes*, en una primera etapa será de elección directa por los legisladores nacionales de cada uno de los países del bloque, luego, en una segunda etapa, la elección se hará por sufragio universal. Se deja a criterio de cada uno de los estados miembros, la

opción de utilizar el sistema electoral implementado en sus respectivos países. En cuanto a las *reglas de decisión* para solucionar los temas en la asamblea se opta por el criterio de mayorías, simple, absoluto, ordinario o especial de acuerdo al tema tratado. En referencia al *grado de representación* propuesto por este Protocolo, se observa que la misma se inclina por otorgar cantidades diferentes de escaños a cada uno de los países miembros, de acuerdo a criterios señalados en el anteproyecto. La *base de representación* adoptada es el de una representación atenuada, es decir, la misma se guía en parámetros que delimitan unas condiciones que guardan relación con las asimetrías propias entre los países miembros.

3.2 El Parlamento del Mercosur frente a un impasse: ¿Conformación proporcional o igualitaria? Recortes de Prensa.

El impulso que los presidentes pretenden darle al Mercosur ya tiene algunas consecuencias institucionales. Prueba de ello resulta las iniciativas de los legisladores de los países miembros, tendientes a crear un Parlamento del Mercosur, con la idea de ponerlo en marcha mucho antes del 2008, el año originalmente previsto.

Como hemos detallado en la sección anterior, fueron numerosos los esfuerzos llevados a cabo para la instauración de una nueva institucionalidad del Mercosur. Así, en julio de 2004 la CPC retoma las negociaciones para conformar el PM. Siguiendo esta línea, frente al controvertido tema de crear un verdadero Parlamento del Mercosur, en ocasión de la reunión del CMC en diciembre de 2004, no se logró un acuerdo sustantivo. La propuesta de Brasil era conformar un cuerpo con el nombre de “Parlamento” pero sin precisar sus funciones legislativas, ya que ese país se resiste a reconocer normas supranacionales por encima de sus leyes nacionales. Esa idea no fue aceptada y los presidentes resolvieron que la actual CPC pase a cumplir funciones de una “comisión preparatoria” del futuro parlamento.

En sus inicios se plantea que esta instancia parlamentaria no tenga carácter supranacional, lo que significa que sus resoluciones no tendrán aplicación directa, inmediata ni prevalente.

Al respecto el entonces presidente de la Comisión de Representantes Permanentes, Eduardo Duhalde, manifestó que el Parlamento del Mercosur tendrá comisiones como los congresos de cada uno de los países del bloque sudamericano y adoptará decisiones "sin tocar la soberanía de los pueblos (ABC Color, Política, 05/03/05).

La integración esperada suele chocar con las diferencias que en materia de legislación presentan los distintos estados. Es por eso que la armonización legislativa es una exigencia prioritaria, como se ha manifestado en las últimas cumbres del Mercosur. El Parlamento regional, conformado por diputados electos provenientes de los países del área, estará destinado a tratar temas de legislación aplicable en todo el MERCOSUR; juntamente con los tribunales arbitrales y un idéntico signo monetario para facilitar el comercio, constituirán los logros institucionales más elocuentes para dotar de efectividad al tratado de integración.

Es así como la CPC en febrero del 2005 crea el GTAN, para que la asista en la redacción del anteproyecto de Protocolo constitutivo del PM. El GTAN se reunió en varias oportunidades durante el primer semestre del 2005 para acelerar la redacción del texto⁴⁵. En concordancia a estas reuniones, los parlamentarios de la CPC celebraban reuniones simultáneas a la de los técnicos, a objeto de una interacción entre ambos grupos y lograr acuerdos políticos que iban delimitando la estructura del anteproyecto. De esta manera, en el mes de mayo se presenta a consideración de los parlamentarios el anteproyecto avanzado de protocolo constitutivo del PM. Es entonces que se suscitan una serie de discusiones, especialmente provenientes de la sección Paraguaya, en el sentido de que este país solamente estaba en condiciones de aceptar una conformación paritaria del órgano parlamentario.

Es así como se inicia una sucesión de acontecimientos alrededor de esta situación de impasse que detuvo temporalmente la redacción definitiva del texto del Protocolo. Describimos este contexto en los siguientes apartados.

⁴⁵ Ver MERCOSUR/CPC/ME/ACTA N° 01/05

El desacuerdo⁴⁶

El principal punto de desacuerdo al momento de aprobar el protocolo constitutivo final consistió en la fórmula de representación del futuro Parlamento. La propuesta brasileña, que contaba con el apoyo de Argentina, sostenía que para ser un órgano de fuerza real, es preciso que haya representación proporcional calificada de los estados partes y que las decisiones emanadas sean tomadas por mayoría. El Paraguay, por otro lado, estaba terminantemente en contra de la propuesta, y defendía la posición de que la participación de los miembros sea paritaria, así como que las decisiones sigan siendo tomadas por consenso; o sea, sin modificaciones al sistema actual de la CPC.

De acuerdo con la propuesta concertada de Brasil y Argentina, la composición de la entidad legislativa supondrá una mayoría plena de Brasil, con 36 legisladores, y una mayoría secundaria de Argentina, con 31 parlamentarios. Por otro lado Uruguay y Paraguay tendrán 16 congresistas cada uno, lo que evita que, como países menores, puedan tener incidencia por sí solos. Necesariamente tendrán que acordar con Brasil o Argentina para tener mayoría

Brasil, en esta propuesta, descarta la posibilidad de una representación paritaria y de que las decisiones sean tomadas por consenso por tres razones: implica una parálisis del órgano, debido a que un único Miembro puede frenar la agenda; va contra la regla de que cada parlamentario tiene un voto; y permite un permanente cuestionamiento de su representatividad, debido a las grandes asimetrías demográficas entre los Miembros (los estados partes con menor número de habitantes serían sobre-representados). Según Brasil, el Parlamento debe reflejar la gran diversidad política social y cultural presente en la región⁴⁷.

El Paraguay objeta esa proporción argumentando que viola el principio de reciprocidad de los derechos y obligaciones que emanan del artículo 2 del TA; y la regla del artículo 16, del mismo instrumento, la cual determina que, durante el período de transición, las decisiones

⁴⁶ Para mayor referencia en este aspecto consultar artículos de prensa relacionados tales como: (La Nación, Política, 05/06/ 2005), (INFOBAE, Mundo, 30/06/2005), (Clarín, El País, 09/11/ 2005).

⁴⁷ Mercosur/CPC/DIS.Nº. 07/2005/ANEXO I Justificación de los artículos del texto ordenado del anteproyecto de Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur.

del CPC y del GMC serán tomadas por consenso y con la presencia de todos los estados partes. Como el Mercosur no consiguió consolidar un mercado común, se encontraría aún en el período de transición, luego por medio de una interpretación extensiva, la regla debería ser válida para todos los órganos con poder decisorio del bloque.

Igualmente, Paraguay sostiene que para ser aprobadas cuestiones sometidas a estudio en el parlamento regional requieren de consenso, no de mayoría. En declaraciones del Senador Alfonso González Núñez- presidente de la CPC sección paraguaya- se opuso a “quienes quieren tener nuevamente una hegemonía en el futuro organismo regional” instando a “que de ninguna manera el Parlamento sea integrado en forma proporcional, es decir, de acuerdo a la cantidad de habitantes de cada país, sino en forma paritaria”. (Diario El País, 30/05/2005)

En torno a este desacuerdo, la posición del Uruguay es la de plantear que se postergue la creación del Parlasur. La postura uruguaya, en declaraciones de su vicepresidente Rodolfo Nin Novoa, respecto al PM es que el mismo "está bastante alejado del horizonte", pese a la reiterada propuesta brasileña para su creación. (La Nación, Política, 15/06/05).

De esta manera surgieron notables posiciones en contra de la “hegemonía” que pretende Brasil dentro del Mercosur. Fueron numerosos los desacuerdos de esta forma de integración parlamentaria, especialmente desde el lado paraguayo, que llevaron incluso a pensar que este país pudiera salir del bloque comercial.

Es así que en la XXVIII Cumbre de Presidentes llevado a cabo en junio de 2005, la delegación paraguaya solicita la disolución del Mercado Común, en vista a que durante este tiempo no se ha podido llegar a un acuerdo entre las delegaciones de los países. Surgen incertidumbres acerca de la continuidad del Bloque.

Las negociaciones

Durante el segundo semestre del 2005 la Presidencia Pro Témpore de la CPC encara la ardua tarea de lograr una fórmula que sintetizara el deseo y la voluntad política de los cuatro estados partes. De esta manera, se iniciaron una serie de negociaciones en rondas de trabajo a objeto de llegar a un acuerdo en torno al inconveniente de la formación del PM. En la reunión de los legisladores del Mercosur llevada a cabo en Argentina a inicios de junio, no se pudo limar las asperezas y postergaron el acuerdo final y solicitaron a los presidentes de los países miembros que tomen cartas en el asunto (Diario Integración Mercosur, 06/06/2005).

Varias fueron las reuniones celebradas entre los representantes de las secciones, algunas subidas de tono. Así, en un Artículo publicado en ABC (Paraguay), se señala “En una reunión reservada que duró casi 12 horas y donde por momentos la discusión subía de tono, las negociadoras de Brasil, Deysi de Freitas y María Claudia Drummond, ratificaron la posición de su país de que la integración del futuro parlamento debe ser proporcional y que, además, las resoluciones deben tomarse por mayoría, lo que es objetado por Paraguay, que quiere una representación paritaria y que las decisiones sean tomadas por consenso. Argentina y Uruguay no tomaron partido en la disputa y se limitaron a tomar notas”. (Resumen de prensa Ministerio de relaciones exteriores de Paraguay, Tomado de ABC Color, Política, 03/06/2005).

Estas posiciones ambiguas eran sostenidas por los negociadores de las diferentes cámaras legislativas. Así, la representante del Brasil sostiene que el objetivo de Brasil es que el organismo legislativo regional funcione y tenga peso propio. El Brasil mantiene su postura en cuanto a la representatividad, sin embargo, flexibiliza su posición y sostiene que podría volver a revisar la cantidad de legisladores por país. En cuanto al Consenso, manifiesta que se mantendrán en su posición. Las posiciones encontradas de Brasil y Paraguay hicieron imposible, en estas instancias, llegar a un acuerdo sobre la cantidad de miembros que cada país debe tener en la cámara legislativa. Estas diferencias de criterios obligaron a los representantes parlamentarios a postergar el acuerdo constitutivo definitivo del PM y se

limitaron a elevar el acuerdo con las reservas sobre integración y toma de decisiones que planteó Paraguay (ABC Color, Política, 04/06/2005).

A pesar de las oposiciones, Paraguay al entregar la presidencia de la CPC, insta a los miembros de la misma a continuar con los esfuerzos para la conformación del Parlamento regional. En palabras del senador Alfonso Núñez, se destaca la necesidad de profundizar las conversaciones para crear el PM sobre la base de un acuerdo entre todos los Estados.

Las intenciones de crear el PM seguían en la agenda de los parlamentarios de la CPC. A raíz de la misma, una delegación legislativa paraguaya se dirigió a Uruguay durante el mes de septiembre para solicitar el apoyo de este país para llegar a un consenso, así lo publica un artículo de Viva Paraguay “la comitiva paraguaya llevará al encuentro la postura oficial del Paraguay, cuya prioridad constituye la creación del PM como forma de fortalecer e institucionalizar el pacto regional del sur. En una primera etapa, el Paraguay plantea la conformación de un parlamento paritario, integrado por 20 representantes por cada país miembro; posteriormente la representación sería proporcional, con compensaciones para los países de menor desarrollo” (Viva Paraguay, 27/09/2005).

El acuerdo

El acuerdo se logra en la Reunión Plenaria Extraordinaria llevada a cabo en Buenos Aires, el 10 de octubre de 2005⁴⁸. Tras varias reuniones que se extendieron por varios meses, finalmente se llegó a un acuerdo en cuanto a la conformación del PM. En definitiva, la CPC, llegó al acuerdo de 72 parlamentarios miembros. El artículo señala que “Brasil aceptó la fórmula planteada de un primer cuatrienio de igual representación por país, con legisladores designados por cada Parlamento en forma proporcional, para luego hacer elecciones en 2009 y 2010 donde la ciudadanía elija en forma directa a los *mercoparlamentarios* que sesionarán del 1 de enero de 2011 al 31 de diciembre de 2014.

48 Ver Reunión Plenaria Extraordinaria celebrada en la ciudad de Buenos Aires, República Argentina, el día 11 de octubre de 2005.

Este segundo cuatrienio del Parlamento del Mercosur, también denominada PARLASUR, tendrá una “representación atenuada”, o sea que no será ni paritaria ni tampoco proporcional a la población de cada país miembro” (Regional-Time, 12/10/2005)

El acuerdo mencionado fue derivado de la Reunión Plenaria extraordinaria de la CPC del Mercosur⁴⁹, en la cual los legisladores de los países miembros del Mercado Común del Sur aprobaron el Acuerdo sobre el parlamento regional, denominado “Bases del Acuerdo Político para la Instalación del PM”. Tras varios debates para su integración, el parlamento de la unión aduanera tiene por primera vez el consenso de los países miembros para su institución y puesta en funcionamiento.

Se prevén para el proceso de instalación del PM dos etapas. Para una primera etapa transitoria (desde el 31 de diciembre de 2006 al 31 de diciembre de 2010), el órgano legislativo contará con 18 delegados por países, integrado por parlamentarios nacionales en ejercicio de su mandato. En la segunda etapa los parlamentarios serán elegidos por sufragio universal y directo de acuerdo a los términos del artículo 6 inc. 4 de la Disp. 7/05. Según el proyecto, los mandatos de los parlamentarios del Mercosur serán de cuatro años y son incompatibles con el acceso a cargos legislativos en los países a los que pertenecen. Se trata de contribuir activamente a la seguridad jurídica del bloque y garantizar la participación ciudadana en el proceso de integración.

En el siguiente acápite se analizará el proyecto de Protocolo Constitutivo final sobre la creación oficial del PM, que sustituirá a la CPC, y tendrá su sede en Montevideo, con el objeto de poder definir la representatividad y el cronograma de la formación de la institución parlamentaria.

⁴⁹ Ver Mercosur/CPC/ACTA N° 7/05/ANEXO I Reunión Plenaria Extraordinaria de la Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur.

3.3. La elaboración del Proyecto de Protocolo del PM. Análisis y Perspectivas.

Como hemos visto en la sección anterior, durante el año 2005 se desarrolló una intensa agenda de reuniones técnicas y políticas, que derivaron en el anteproyecto constitutivo del PM de junio de ese año, el cual derivó en las fuertes disyuntivas políticas de los miembros más pequeños con el bloque opuesto. Tras largas negociaciones, se obtuvieron exitosos resultados que derivaron en la entrega a la CMC, en noviembre del 2005, del proyecto final de Protocolo del PM para su consideración mediante la disposición que aprueba la suscripción de la misma.⁵⁰

De esta manera se observa, desde el preámbulo del protocolo, la firme voluntad política de fortalecer y de profundizar el proceso de integración del Mercosur, contribuyendo al desarrollo del espacio sudamericano. Además este PM busca promover un marco institucional equilibrado y eficaz en el Mercosur, que permita crear normas que sean efectivas y que garanticen un clima de seguridad jurídica y previsibilidad.

Asimismo, la instalación de este cuerpo legislativo, con una adecuada representación de los intereses de los ciudadanos de los estados partes, significará un espacio común en donde se refleje el pluralismo y las diversidades de la región, contribuyendo así a la democracia, la participación, la representatividad y legitimidad social en el proceso de integración.

Este Parlamento es el órgano unicameral representativo de los pueblos de los estados partes, sustituirá a la CPC y sus miembros serán elegidos de manera directa. Dentro de los propósitos del parlamento podemos señalar algunos como el de representar a los pueblos del Mercosur, la promoción y defensa de la democracia, la libertad y la paz; garantizar la participación de los actores de la sociedad civil en el proceso de integración.

Entre los principios del parlamento se encuentran el pluralismo y la tolerancia; la transparencia de la información y de las decisiones para crear confianza y facilitar la

⁵⁰ Ver Mercosur/CMC/DEC.Nº 23/05: PROTOCOLO CONSTITUTIVO DEL PARLAMENTO DEL Mercosur

participación de los ciudadanos; la cooperación con los demás órganos del Mercosur y ámbitos regionales de representación ciudadana.

El protocolo constitutivo final del PM, fue firmado en Diciembre de 2005, mediante el Dec. N° 23/05. Este documento dispone su conformación definitiva en dos etapas. En la primera etapa de transición estará compuesta de forma paritaria con 18 miembros por país, su elección será de manera indirecta, a través de los parlamentos nacionales. En la segunda etapa de transición su composición se hará con base al criterio de representación ciudadana, caracterizada por una proporcionalidad atenuada, debido a las enormes diferencias poblacionales entre los socios, la elección será directa a más tardar antes del 31 de diciembre de 2010; se prevé para el 2014 la creación de un día del Mercosur ciudadano para realizar los comicios electorales de parlamentarios del Mercosur, de manera simultánea entre los países de la región.

Conforme a lo que hemos señalado en secciones anteriores, aún con el impasse surgido en el primer semestre del 2005, se continuó con el diálogo político que permitiese consensuar las posiciones ambiguas de los cuatro estados partes para concluir con el texto definitivo del proyecto de Protocolo Constitutivo. De esta manera, teniendo en cuenta las reglas a las que hemos hecho referencia compararemos ambas propuestas.

De manera general notamos similitudes y diferencias entre el protocolo final y el anterior que ocasionó tantas controversias. En la siguiente Tabla IX, presentamos el análisis de las características particulares que presentan las dos propuestas de composición del PM que se han sido redactadas por el GTAN durante ese último año.

Tabla IX
Tabla comparativo Anteproyecto de Protocolo y Protocolo Final del PM

VARIABLES CONSTITUCIONALES	PROTOCOLO PARLAMENTO MERCOSUR	
	Versión Final Diciembre de 2005	Versión de Junio de 2005
Elección de representantes	Primera etapa: elección es indirecta designación por los congresos nacionales Segunda etapa: directa por sufragio	En el periodo de transición serán designados por sus respectivas delegaciones nacionales. Los parlamentarios serán elegidos por sufragio directo. El mecanismo de elección se regirá por lo previsto en la legislación de cada estado parte.
Decisión en la Asamblea	Primera etapa: para la entrada en vigor de las normas en los estados partes el sistema de toma de decisión será por mayoría especial Segunda etapa: Las decisiones se adoptarán por mayoría simple, absoluta, especial o calificada. - <u>Mayoría simple:</u> voto de más de la mitad de los presentes; Mayoría absoluta: voto de más de la mitad del total de los miembros; - <u>Mayoría especial:</u> voto de 2/3 del total de los miembros; Mayoría calificada: voto afirmativo de la mayoría absoluta de parlamentarios de cada Estado Parte.	Las decisiones se adoptarán por - <u>Mayoría simple</u> se requerirá el voto de más de la mitad de los Parlamentarios presentes; - <u>Mayoría absoluta:</u> voto de más de la mitad del total de los Parlamentarios; - <u>Mayoría ordinaria:</u> voto de 2/3 de los miembros presentes, que representen la mayoría simple de los Parlamentarios de al menos 3 estados - <u>Mayoría especial:</u> voto de ¾ de los miembros presentes, que representen a su vez la mayoría simple de los Parlamentarios Será exigible la mayoría ordinaria
Grado de Representación	Primera etapa (2007-2010). – Se integrará con 18 representantes de c/ Estado Parte designados por los Congresos Nacionales de entre sus miembros. II) Segunda Etapa (2011-2014). Se integrará de conformidad a un criterio de representación ciudadana a determinarse por el CMC a propuesta del PM adoptada por mayoría calificada. Debe ser aprobada a más tardar el 31/12/2007	El parlamento se conformará de la siguiente manera: Argentina: 31 parlamentarios Brasil: 36 parlamentarios Paraguay: 16 parlamentarios Uruguay 16 parlamentarios
Base de representación	La base de representación para la primera etapa es la igualitaria. Para las siguientes etapas se considera un criterio de representación ciudadana que deberá determinarse.	Criterio de proporcionalidad atenuada. Considerando las diferencias poblacionales y preservando el criterio de igualdad de derechos y obligaciones que establece el artículo 1 del TA.

Fuente: Elaboración propia con base en los Protocolos CMC/Dec. N° 23/05 y CPC/DIS. N° 07/2005.

En cuanto a la *elección de representantes*, el anteproyecto de junio no se diferencia a la resultante en el protocolo final, ambas contemplan un periodo de transición en el cual los representantes serán electos directamente por las delegaciones de sus respectivos estados y

una segunda etapa en la cual los representantes serán elegidos por los ciudadanos del Mercosur por sufragio universal y directo, de acuerdo a su propia agenda electoral y conforme a sus propios sistemas electorales.

La *toma de decisiones* dentro de la asamblea se diferencia sólo en los aspectos de la proporción necesaria para la obtención de la mayoría especial, la primera determina que será necesaria 2/3 de los representantes y la segunda dispone una cantidad mínima de votos del $\frac{3}{4}$ de los representantes. Un aspecto que podemos rescatar es que se mantuvo la toma de decisiones por mayoría, previendo distintos tipos de la misma, las que deberán ser especificadas en el reglamento interno del PM. No se asumió el reclamo de los parlamentarios de los socios menores que exigían que el sistema de toma de decisiones siga siendo por consenso, como anteriormente se realizaba en la CPC y en los órganos institucionales del Mercosur.

Con respecto al *grado de representación*, el anteproyecto de junio opta por la determinación del número de miembros del parlamento adoptando un criterio que combina los indicadores económicos, geográficos y demográficos de cada unidad política representada en el parlamento regional. Además el GTAN tomó en consideración la imposibilidad de reflejar directamente la superficie, el Producto Interno Bruto o los indicadores demográficos de cada Estado Parte en la Integración del Parlamento. Tal fórmula obedecería a la siguiente proporción: 16 parlamentarios hasta 10 millones de habitantes; 31 hasta 100 millones y 36 para aquellos de más de 100 millones. El razonamiento que guía para esta fórmula es que en los parlamentos regionales los parlamentarios se reagrupan y forman coaliciones políticas de acuerdo a sus preferencias ideológicas y no necesariamente por su nacionalidad.

De esta forma las reglas de paridad y del consenso terminan por ser antidemocráticas, porque las mismas obedecen a una lógica distinta que defiende la regla de un Estado un voto en nombre de la igualdad formal entre los estados. Por lo mismo el Grado de representación y la base de representación están íntimamente relacionados con el sistema de toma de decisiones. Al respecto, este anteproyecto prevé una serie de combinaciones de

mayorías que permita la manifestación de los parlamentarios de todos los estados miembros.

Conforme a las justificaciones presentadas en la redacción del protocolo de junio, las formas de mayoría adoptadas y el número de diputados permiten composiciones políticas variadas y múltiples entre los representantes de los países menos y más poblados, descartando el predominio de uno o más estados entre los demás⁵¹.

Para concluir, la creación de un PM subyuga a quienes quieren ver plasmadas instituciones sólidas que aseguren la marcha de este proceso de integración que todavía, a pesar de sus ambiciones, es incipiente. Resulta indudable que la existencia de este órgano contribuiría a la internalización efectiva de las normas regionales a los ámbitos jurídicos de los respectivos estados partes. Pero, fundamentalmente crearía un ámbito de mayor representación democrática de la ciudadanía que se vería directamente involucrada en la elección de sus funcionarios. Sin embargo, y a pesar de que este año 2006 aparece como el plazo fijado para su creación, el establecimiento de una institución de esta índole es, a todas luces, un tema de elevada complejidad y resta mucho por discutir hasta arribar a un verdadero consenso sobre su organización y funcionamiento.

Este capítulo ha abordado de manera analítica los anteproyectos de constitución del PM, guiadas por las variables constitucionales a manera de señalar las principales características de cada una de ellas. Podemos concluir, que el punto focal de estas comparaciones se encuentra en la forma de representación, es decir, en la determinación de cuál es la mejor composición de la Asamblea Legislativa. En lo que sigue, analizamos la distribución de representación, tratando de ejemplificar las desigualdades que pudiera existir, a la luz de estas ambiguas formas constitutivas.

⁵¹ Mercosur/CPC/DIS.Nº 7/2005/ANEXO A justificación de los artículos del texto ordenado del anteproyecto de Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur

CAPITULO IV

DISTRIBUCIÓN DE REPRESENTACIÓN. PARTICULARIDADES DE LAS PROPUESTAS DE CONSTITUCIÓN DEL PARLAMENTO DEL MERCOSUR

Para comprender la conformación política de la institución legislativa y los problemas principales que pudieran presentarse a la hora de la toma de decisiones, es indispensable remontarse a las simulaciones y análisis de estas composiciones. El objetivo principal de este capítulo es el de identificar la sobrerrepresentación de los estados en la conformación parlamentaria, a manera de deducir la organización ideal y equitativa de los intereses políticos de las partes en el PM. En este contexto el capítulo aborda las posturas de representación presentadas, utilizando la comparación y exploración, para identificar las diferencias de sobrerrepresentación así como la formación de coaliciones que la legislatura pudiera admitir.

Se ha determinado en el capítulo anterior que el punto principal para la determinación de la forma de representación adecuada se encuentra en la discusión de la representatividad en el PM. Con este objetivo en mente, utilizaremos los criterios de representatividad que habíamos señalado en el Capítulo I de esta investigación, “una persona un voto” y el de paridad de las sub-unidades territoriales. Principalmente en este Capítulo nos enfocaremos al análisis explícito de las formas de representación de acuerdo a lo que proponen el anteproyecto presentado en junio de 2005 y el proyecto de constitución del PM actual.

La idea de “una persona un voto” (asignación de representación a las distintas divisiones del estado de acuerdo a la población existente en cada uno de ellos) es intuitivamente poderosa y ha sido ampliamente aceptada como un principio de representatividad que debiera ser considerado al menos parcialmente a la hora de definir la forma de representación en una democracia. La mayoría de los autores aluden que en la medida que se logre reproducir con razonable fidelidad el principio de “una persona, un voto”, podemos argumentar que el sistema electoral es suficientemente representativo. Cuando los distritos están diseñados de tal forma que no introduce distorsiones entre la distribución regional de la población y la distribución de escaños para cada región en el parlamento, podemos argumentar que un sistema electoral es representativo.

Sin embargo, Reynoso (2004) propone que “la realidad política, nos revela que ello constituye más una excepción que una regla (..) la mayoría de los regímenes democráticos no asignan los escaños siguiendo un criterio “demoorientado”⁵², por lo tanto, lo más frecuente y común es encontrar sistemas electorales que contienen algún tipo de sobrerrepresentación y subrepresentación de sus distritos (en nuestro caso países) electorales” (Reynoso, 2004:127).

Este autor sustenta que el *apportionment* es definido como “la determinación del número de escaños que corresponde proporcionalmente a cada estado”, así mismo, determina la existencia de *malapportionment*⁵³ cuando la asignación de los escaños a las divisiones distritales no coincide con las proporciones poblacionales de cada una de ellas. Así se podría decir que existe “mal aporcionamiento” o “mala distribución” cuando el porcentaje de la población no coincide con el porcentaje de escaños de un distrito (en nuestro caso sería estado) lo cual podría repercutir en que un distrito estuviera sobrerrepresentado a costa de la subrepresentación de otros.

⁵² Este autor concibe la denominación demoorientado al criterio de distribución de sillas legislativas que se basa en la cantidad de habitantes de la unidad territorial considerada.

⁵³ En esta investigación utilizaremos el término “sobrerrepresentación” y no “mala distribución” (*malapportionment*), el cual se acostumbra usar. Lo hacemos para obviar las insinuaciones negativas del término. No opinamos que la sobrerrepresentación territorial sea una característica mala; de hecho, de acuerdo a la literatura observada, la misma bien podría favorecer a la representación de los intereses.

De acuerdo a Duverger, para medir la precisión de la representación se debe comparar el porcentaje de escaños con el porcentaje de votos obtenidos. Si estas coinciden, la representación será exacta; si el primero (porcentaje de escaños) es superior al segundo (porcentaje de votos) habrá sobrerrepresentación, si es inferior, subrepresentación (Duverger [1950] 2001,54).

El término que se ha utilizado últimamente es el de “sobrerrepresentación” propuesto por Reynoso, para determinar el nivel o el grado de la diferencia entre el porcentaje de escaños y el porcentaje de población de la subunidad territorial. Para establecer esta relación, el autor propone la utilización del índice de desproporcionalidad de Loosemore y Hanby. Este índice consiste en sumar las diferencias absolutas existentes entre el porcentaje de población y el porcentaje de escaños de cada estado parte, en nuestro caso en específico. Esta sumatoria la dividimos entre dos para evitar la doble contabilización de las disparidades. (Reynoso, 2004:99-100).

INDICE DE LOOSEMORE Y HANBY

$$MAP= \frac{1}{2} \sum | \%R - \%P|$$

Teniendo en cuenta estos delineamientos, en la siguiente sección determinaremos estas aseveraciones mediante el análisis de ejemplos descriptivos que nos permitirán tener una visión aún más cercana sobre estos aspectos de representatividad.

4.1. Distribución de escaños y representación política en el PM. Anteproyecto presentado en Junio de 2005

En este contexto, de acuerdo a los anteproyectos presentados y a la luz de los debates sobre la representación igualitaria o proporcional en el PM, en esta sección pretendemos realizar un ejercicio que nos permita medir los niveles de sobrerrepresentación y sus consecuencias en cuanto a la representatividad dentro de la institución legislativa.⁵⁴

⁵⁴ Debemos señalar en este aspecto que los análisis realizados son estudios hipotéticos en vista a que el Parlamento del Mercosur representa una institución próxima a erigirse.

Para llevar adelante este análisis consideraremos, primeramente, las distribuciones propuestas para la base de representación ofrecidas por el anteproyecto presentado en Junio de 2005, con lo cual podremos analizar la composición de la asamblea legislativa de acuerdo a este criterio de representación. En esas líneas, presentamos la Tabla X que nos muestra la relación que existe entre la cantidad de habitantes de cada país y el representante. Según estos datos, una silla legislativa debería corresponder a cada 2.181.804 habitantes, estando en distribución 99 escaños de acuerdo a este criterio.

Tabla X
Relación de población por representantes parlamentarios de acuerdo al Anteproyecto de Junio de 2005

País	P	R	$\epsilon = P/R$
ARGENTINA	37.031.802	31	1.194.574
BRASIL	169.799.170	36	4.716.644
PARAGUAY	5.830.583	16	364.411
URUGUAY	3.337.062	16	208.566
$\epsilon\tau$	215.998.617	99	2.181.804

Notas⁵⁵: P= Población total del país miembro del Mercosur; R= número de escaños asignados de acuerdo al anteproyecto analizado; ϵ = Número de habitantes por representantes; TA= Tamaño de la asamblea (99); $\epsilon\tau$ = Relación teórica del número de habitantes por representante (2.181.804), de acuerdo con (Reynoso, 1999).

Fuente: Los cálculos del Tabla fueron hechos por el autor con los datos proporcionados por el Sistema de Información y Comunicación del Mercosur Educativo para el año 2000.
http://sicmercosul.mec.gov.br/asp/Estatistica/estat_1999.pdf

La Tabla X muestra que la relación de total de escaños con habitantes en este caso no se adecua, notamos que existe una gran asimetría poblacional entre los países. Esta situación conlleva a que algunos países eligen muy por debajo de la cantidad de representantes que le concernirían.

⁵⁵ Este Tabla fue realizado sobre la base de (Reynoso,1999) adaptados al caso de estudio.

La propuesta analizada propone una representación con un criterio demográfico indirecto, es decir, considera el techo de: 16 parlamentarios hasta 10 millones de habitantes; de 31 parlamentarios hasta 100 millones de habitantes, y de 36 parlamentarios para más de 100 millones de habitantes. Esta propuesta, genera una enorme sobrerrepresentación de los estados con menor población en detrimento de los más poblados, tal como lo indica la misma Tabla.

En otras palabras, si los escaños se fijaran acorde a un criterio demoorientado y no existieran los mínimos o los techos establecidos en este caso en particular, el número de habitantes por representante en cada país debería ser aproximadamente igual a la razón que hay entre el número total de habitantes y el total de escaños. En este sentido, Brasil es el más perjudicado de los cuatro países miembros y el más beneficiado es Uruguay. Es indudable que estas asimetrías poblacionales provocan una enorme desigualdad en la representación, haciendo que el criterio de la igualdad del voto, en este caso, no sea la premisa reinante.

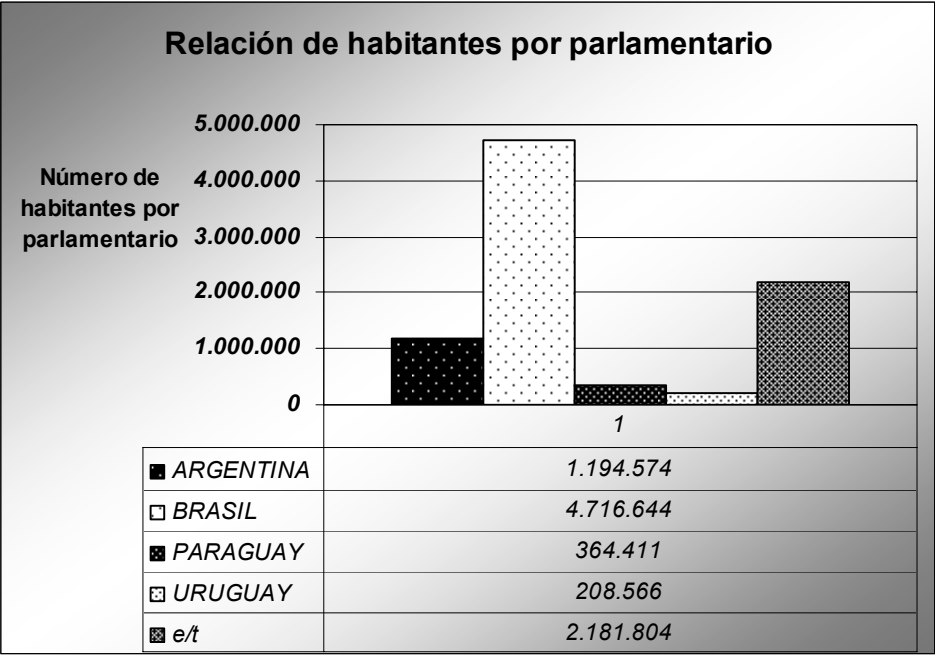
Difícilmente se puede imaginar un Parlamento que refleje una proporción directa entre población y sillas en la Cámara, sin ponderarla con elementos ajenos, en particular por los criterios geográficos, económicos y de importancia relativa. En efecto, para este proyecto se ha utilizado una combinación de diversos criterios, considerada como un criterio de proporcionalidad atenuada, estableciendo una base electoral.

Asimismo, en la presente propuesta ningún Estado tiene menos de 16 ni más de 36 representantes, lo que, a criterio de las expresiones de los parlamentarios en la justificación presentada en este ante-proyecto, constituye una franja razonable de representación, adoptando para la forma de distribución de escaños en la futura entidad legislativa, un criterio de proporcionalidad atenuada, sin crear diferencias numéricas profundas⁵⁶.

⁵⁶ Para mayor referencia ver Anexo II de esta investigación, en donde se transcribe el texto completo con las justificaciones para cada uno de los Artículos del ante-proyecto de Junio 2005

En la siguiente Gráfica IV podemos observar claramente la diferencia existente entre los países miembros, en cuanto a la distribución de habitantes por parlamentario.

Gráfica IV.
Relación de habitantes por parlamentario conforme al criterio de representación atenuada



Fuente: Elaboración propia con base en la Tabla X anteriormente mencionada.

La Gráfica IV muestra la relación de la población con los representantes para cada uno de los países. Se evidencia la magnitud de la desigualdad en la relación de representantes por habitantes en cada país miembro del Mercosur. Observamos el contraste que existe entre los países de Brasil y Uruguay, siendo el primero, el país con más densidad poblacional dentro del bloque y el segundo, el de menor población.

4.2 Distribución de escaños y representación política en el PM. Protocolo Constitutivo del PM presentado en Diciembre de 2005

En la Tabla XI podemos verificar la distribución de los escaños en el futuro PM, de acuerdo al proyecto de protocolo constitutivo firmado el pasado mes de diciembre de 2005. En esta Tabla advertimos que en el caso de Brasil, el número de habitantes por representante (ϵ) es en extremo superior a la relación teórica del número de habitantes por representante ($\epsilon\tau$). En el resto de los países miembros esto no ocurre, lo que significa que el voto de los habitantes de estos países (Argentina, Paraguay y Uruguay) tiene un mayor peso a la hora de ser representados en la entidad legislativa.

Tabla XI
Relación de población por representantes parlamentarios de acuerdo al Protocolo de Diciembre de 2005

País	P	R	$\epsilon = P/R$
ARGENTINA	37.031.802	18	2.057.322
BRASIL	169.799.170	18	9.433.287
PARAGUAY	5.830.583	18	323.921
URUGUAY	3.337.062	18	185.392
$\epsilon\tau$	215.998.617	72	2.999.981

Notas: P= Población total del país miembro del Mercosur; R= número de escaños asignados de acuerdo al anteproyecto analizado; ϵ = Número de habitantes por representantes; TA= Tamaño de la asamblea (72); $\epsilon\tau$ = Relación teórica del número de habitantes por representante (2.999.981).

Fuente: Los cálculos de la Tabla fueron hechos por el autor con los datos proporcionados por el Sistema de Información y Comunicación del Mercosur Educativo para el año 2000. http://sicmercotel.mec.gov.br/asp/Estatistica/estat_1999.pdf

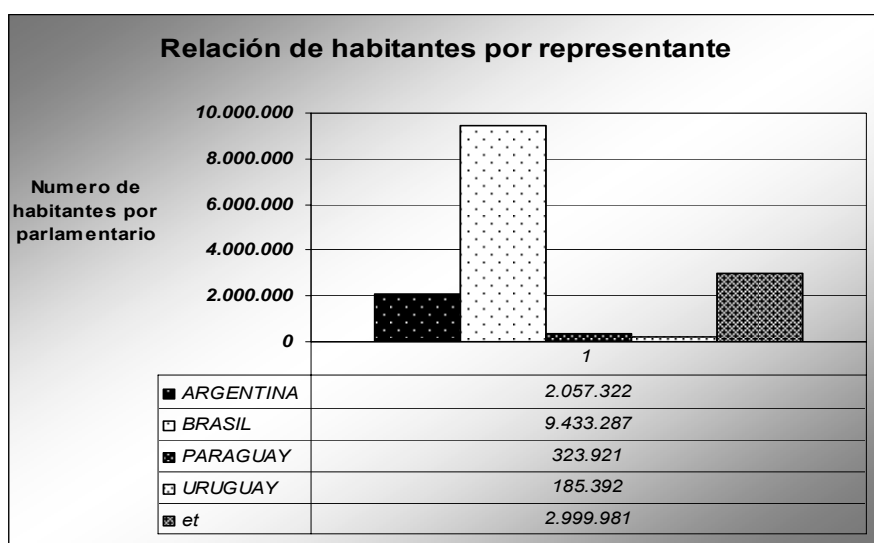
El criterio de representación de esta propuesta es el de igualdad de representación para cada uno de los estados miembros, es decir paridad de distribución de los escaños a cada uno de los estados parte. En esta fórmula de representación se visualiza una fuerte desproporción entre los estados más grandes y los pequeños, revela que la asignación paritaria de bancas en

el Parlamento -18 por Estado parte- resulta una fuerte sobrerrepresentación de los estados con menor población en deterioro de los más poblados.

Las relaciones entre representantes y representados que nos indica la misma Tabla XI refiere que, un parlamentario del Mercosur representa, en el caso de la Argentina 2.057.322,33 habitantes, en el de Brasil 9.433.287,22 habitantes, en el de Paraguay 323.921,28 habitantes y en el de Uruguay 185.392,33 habitantes de manera aproximada.

En la siguiente Gráfica V se observa estas diferencias, conforme a las disposiciones de habitantes y parlamentarios que nos ofrece la Tabla XI.

Gráfica V
Relación de habitantes por parlamentario conforme al
criterio de representación igualitaria.



Fuente: Elaboración propia con base en la Tabla XI mencionada anteriormente

En la Gráfica IV, mostramos los cuatro países del bloque y el promedio de habitantes por cada escaño en cada país. La gráfica nos permite ver que las distorsiones en la representación de cada país son enormes. Nuevamente son Brasil y Uruguay los países opuestos en esta forma de relación.

Continuando con el análisis de las formas de representación, y con la finalidad de conocer en profundidad y desde una perspectiva práctica las distinciones entre las formas de representación, hemos realizado el análisis en lo que se refiere a las diferencias de los niveles de sobrerrepresentación que presentan cada una de las anteriores propuestas.

En la Tabla XII calculamos la sobrerrepresentación total para obtener el resultado de las diferencias y así conocer el nivel de este índice, a partir de las propuestas de representación de los dos anteproyectos de conformación del PM.

Tabla XII
Sobrerrepresentación en el futuro PM

PAÍS	Anteproyecto de Junio 2005			Anteproyecto de Diciembre 2005		
	%P	%R	SR	%P	%R	SR
ARGENTINA	17,14	31,31	14,17	17,14	25,00	7,86
BRASIL	78,61	36,36	-42,25	78,61	25,00	-53,61
PARAGUAY	2,70	16,16	13,46	2,70	25,00	22,30
URUGUAY	1,54	16,16	14,62	1,54	25,00	23,46
Mercosur	100,00	100,00	42,25	100,00	100,00	53,61

Notas: %P= Porcentaje de la Población total respecto al total del Mercosur; %R= Porcentaje del número de escaños asignados de acuerdo al Total de la Asamblea (TA); SR= Diferencia entre %R y %P.

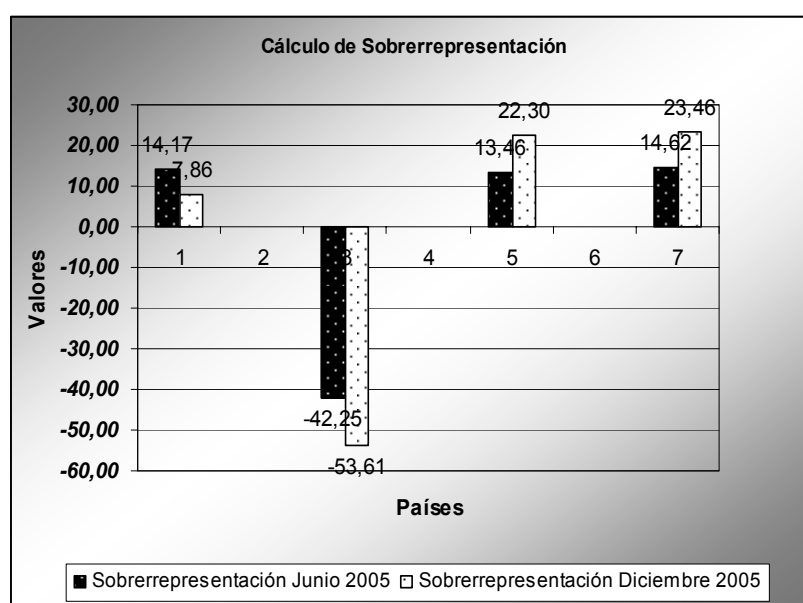
Fuente: Los cálculos de la Tabla fueron hechos por el autor con los datos proporcionados por el Sistema de Información y Comunicación del Mercosur Educativo para el año 2000.
http://sicmercosul.mec.gov.br/asp/Estatistica/estat_1999.pdf

Esta Tabla nos muestra que, para el caso de la propuesta de representación de Junio de 2005, proyecta un índice de sobrerrepresentación de 42,25. Observamos que, en este caso en particular, Brasil es el país más perjudicado, es decir con subrepresentación, en contraste con Argentina, Paraguay y Uruguay que presentan sobrerrepresentación.

En cuanto a la propuesta presentada en el Anteproyecto de Diciembre de 2005, los cálculos determinaron un valor de 53,61 de sobrerrepresentación. Brasil sigue siendo el país

mayormente perjudicado contrastando a Uruguay. Estos resultados pueden ser observados gráficamente en la siguiente Gráfica VI.

Gráfica VI
Cálculo de sobrerrepresentación de los Anteproyectos de Constitución Junio y Diciembre de 2005



Fuente: Elaboración propia con base en la Tabla XII

La gráfica VI muestra los valores de sobrerrepresentación de sendas propuestas de conformación del PM, por un lado, la conformación que propone el anteproyecto de Junio de 2005, con un criterio de distribución de proporcionalidad atenuada; por el otro, la distribución de los escaños en el futuro PM de acuerdo a la propuesta del proyecto firmado en Diciembre de 2005, el que supone un criterio de distribución paritaria de sillas legislativas. Como se puede observar en la gráfica, la propuesta de Diciembre de 2005 presenta mayor sobrerrepresentación en relación a la propuesta de Junio. Debemos notar que la primera consta de 72 sillas en disputa a diferencia de la segunda que propone 99.

4.3 Estándares de Coalición

Siguiendo a Riker, “el interés de las decisiones conscientes de los grupos radica en que, si los grupos integran a más de dos personas (en nuestro caso más de dos países), el proceso de su constitución es siempre el mismo (...) es un proceso de formación de coaliciones (...) a pesar del número de personas que se considera decisivo, el proceso de adopción de decisiones en un grupo consiste en un proceso de formación de un subgrupo que, debido a las reglas aceptadas por todos los miembros, puede decidir por la totalidad. Este subgrupo es una coalición” (Riker, [1962] 1992: 155)

La conformación del PM está en la víspera de su formación. Consideramos es un reto con muchas vertientes. El tema principal de esta sección consiste en bosquejar las probables coaliciones a constituirse dentro del PM, dado el sistema de toma de decisiones dentro de esta Cámara Legislativa. La Disposición N° 7/2005 y el Protocolo de Constitución del PM establecen la ponderación de los votos necesarios; usaremos estos datos para hacer algunas reflexiones acerca de la representatividad de este diseño.

El PM con cuatro actores, deberá realizar un proceso de toma de decisiones no muy complejo aunque si costoso, en muchos casos. Para este análisis tendremos en cuenta solamente las decisiones que requieren la mayoría absoluta y la mayoría especial, de acuerdo con la Tabla XIII.

TABLA XIII
Relación De Toma De Decisiones

Anteproyecto de junio 2005		Protocolo Constitutivo Diciembre 2005	
Sistema de toma de Decisiones	Representantes	Sistema de toma de Decisiones	Representantes
Para la <i>mayoría absoluta</i> voto de más de la mitad del total de los Parlamentarios integrantes del cuerpo.	Argentina 31 Brasil 36 Paraguay 16 Uruguay 16 Total Parlamentarios=99	Para la <i>mayoría absoluta</i> voto de más de la mitad del total de los miembros del Parlamento.	Argentina 18 Brasil 18 Paraguay 18 Uruguay 18 Total Parlamentarios=72
Para la <i>mayoría especial</i> voto de <u>tres cuartos</u> de los miembros presentes, que representen a su vez la mayoría simple de los Parlamentarios presentes de todos los estados partes		Para la <i>mayoría especial</i> voto de los <u>dos tercios</u> del total de los miembros del Parlamento, que incluya a su vez a Parlamentarios de todos los estados partes.	

Fuente: Elaboración propia con base en los proyectos de constitución del PM, Dec. 07/2005 y Dec. N° 23/2005

La Tabla XIII nos muestra el sistema de toma de decisiones para las dos propuestas que estamos analizando (anteproyecto de junio de 2005 y diciembre de 2005). Observamos que la principal diferencia radica en los votos necesarios para las mayorías especiales dentro del PM. En la primera, es necesario el voto de tres cuartos de los miembros presentes y en la segunda, el voto de dos tercios. También la cantidad total de mercoparlamentarios difiere en sendas propuestas; por un lado tenemos 99 mercoparlamentarios y por el otro 72.

Dentro del dilema eficiencia vs. Representatividad que los sistemas políticos enfrentan, intentamos verificar adonde conlleva esta disyuntiva dentro del sistema representativo del PM. Es necesario un interés compartido de los actores para poder echar a andar una organización. Sin embargo, los medios para lograrlo así como el tamaño del grupo importan a la hora de la toma de decisiones.

4.3.1 Posibles grupos de coalición para el caso del anteproyecto de junio 2005

Uno de los retos más importantes es el de evitar que las decisiones puedan dejar de ser representativas de la mayoría de la población. En pocas palabras, el Parlamento formado por 99 miembros, implica la aparición de nuevas fuentes de mayores negociaciones para llegar a acuerdos. Consecuentemente nos parece importante analizar, a partir de los datos, la manera en que los estados miembros interactuarían para poder tomar decisiones

Para las decisiones que requieren de la mayoría absoluta (MA), deberá haber el voto de más de la mitad del total de los representantes del parlamento, es decir, se necesitan 51 votos (de un total de 99). En otras palabras, la conciliación del bloque de los países grandes del Mercosur, Argentina y Brasil que en conjunto cuentan con 67 votos, podrían lograr la regulación de su mayor interés en detrimento del bloque menor.

En contraste, el bloque de países pequeños, Paraguay y Uruguay, que en conjunto contarían con 32 votos, bajo este sistema de MA no podrían regular ninguna sanción. Otra

posible coalición ganadora en votos es la conformada por Brasil con 36 votos junto con la de Paraguay y Uruguay, dicha coalición tendría un total de 68 votos.

Estas dos posibles coaliciones nos ilustran el hecho de que es necesario que uno de los estados más poblados, entre en las coaliciones para que éstas sean ganadoras. Se puede decir que los estados grandes son los agentes pivote, porque tienen el poder de negociación para hacer cambiar una decisión. Otra posibilidad es que Brasil y cualquiera de los dos países menores (52 votos) puedan imponer una posición compartida.

En otro sentido, para la toma de decisiones que requieran la mayoría especial (ME) se deberá contar con $\frac{3}{4}$ de los votos, es decir, 75 votos (de un total de 99) en el mismo sentido que representen el apoyo de todos los estados miembros; es importante tomar en cuenta esta cláusula demográfica consistente en que cada decisión tomada por ME necesita la inclusión de representantes de los cuatro estados miembros.

4.3.2 Posibles grupos de coalición para el caso del Protocolo de diciembre de 2005

La nueva ponderación de votos (72) que consideramos en este apartado corresponde al protocolo de diciembre de 2005. Nos muestra que los estados de gran población, Brasil y Argentina, no juntan los 37 votos necesarios para lograr el 51% que representaría lo que dispone este protocolo para tomar decisiones por MA.

Por el contrario, es necesaria una coalición de 3 estados que incluya a uno de los países de menor población, Paraguay o Uruguay para tener 37 votos, lo que formaría una coalición ganadora en términos de votos. Con la inclusión de cualquier otro estado a la coalición, se cumplen los criterios de votos de mayoría de estados miembros y de representatividad, ya que la coalición de los estados arriba mencionados forma el 51% de los votos requeridos.

Otra posible coalición ganadora en votos para la toma de decisiones por ME es la de todos los estados, en función de que para la ME son necesarios 48 votos de los 72 disponibles. Además es necesario cumplir con la cláusula de representación de todos los estados

miembros. El contexto institucional no hace posible que haya un clivaje entre los estados pequeños y los estados grandes para la toma de decisiones.

Varios datos resultan interesantes para el análisis al término de este capítulo. A partir de lo que se muestra en las Tablas precedentes se aprecia que la representación popular en el PM presenta notables asimetrías en tal o cual criterio de representación.

Es decir, se observan casos en los que un parlamentario representa a más habitantes de lo que debería representar e inversamente a la vez. Para usar casos extremos, un parlamentario brasileño representa casi 51 veces más ciudadanos que un parlamentario uruguayo; a su vez, existen incoherencias que radican en que los parlamentarios no representan a la misma población pero su voto sí tiene el mismo peso.

Esta sobrerrepresentación (en el proyecto de diciembre) no es otra cosa que el establecimiento de fuentes a favor de los estados pequeños. Todos estos aspectos reflejan el problema de la falta de una adecuada representatividad popular en el diseño institucional del PM.

La formación de coaliciones por los actores del PM exige usar más que nunca la toma de decisiones por mayoría especial la cual permite la inclusión de todos los actores. Será necesario que las negociaciones satisfagan muchos intereses.

CONCLUSIONES

En este apartado final presentamos brevemente las principales conclusiones que se han obtenido, derivadas de la investigación. Evaluamos retrospectivamente los resultados obtenidos, y proponemos un conjunto de posibles líneas de investigación en este campo de cara al futuro.

En esta investigación hemos abordado la cuestión de la conformación del PM, a la luz de la comparación de las propuestas de representación presentadas. Del análisis teórico y empírico hemos obtenido los siguientes resultados:

- 1) Se ha establecido que la transición hacia una integración política del Mercosur, mediante etapas de cambio de la CPC como un proceso gradual que podría relacionarse con el enfoque del neo-funcionalismo.
- 2) En relación a la teoría de la representación. Hemos determinado que desde este aspecto conceptual podemos ubicar el concepto de representación asociado a las propuestas de Buchanan y Tullock como la forma de representación señalada como acción sustantiva. Estos permitieron enfocarnos en la base de representación en cada una de las propuestas comparadas.
- 3) De las dos propuestas de representación se concluyó conformar el PM mediante la conformación paritaria, en una primera etapa.
- 4) Se comprobó que existen grandes asimetrías poblacionales entre los países del Mercosur, lo cual repercute enormemente en la asignación del criterio de representación.

5) De la comparación de las dos propuestas, la paritaria y la proporcional atenuada, se concluyó que ambas presentan sobrerrepresentación. La representación paritaria muestra un índice mayor de sobrerrepresentación con un valor de 53,61; mientras que la representación proporcional un índice de 42,25. Si bien la sobrerrepresentación representa un alejamiento al criterio democrático de un voto una persona, en este caso es justificable si con esto se logra que los países menores cuenten en el momento de la toma de decisiones.

Recomendaciones

- 1) Las investigaciones ulteriores deben buscar la relación entre los mercoparlamentarios y los parlamentarios nacionales. El diseño apropiado del equilibrio con los poderes nacionales es de suma importancia a la hora de que una normativa sea aplicable para todos los países de la región.
- 2) El diseño del sistema de elección de los parlamentarios, se podría enfrentar a problemas a la hora del sufragio, dadas las diferencias institucionales de los países miembros (unitarios y federales). Se debe buscar el sistema electoral que mejor refleje la relación entre diputados y ciudadanos del mercosur.
- 3) Se ha supuesto, la conformación de coaliciones políticas dentro del futuro PM por medio de nacionalidades. Esta forma de agrupación no refleja la integración que se busca entre los mercoparlamentarios. Se debería optar por conformaciones por ideologías políticas, estableciendo las condiciones para la inserción de los miembros a los grupos políticos.

BIBLIOGRAFIA

- BALASSA, Bela, J.D.Ph.D. (1964): "Teoría de la Integración Económica", México, Unión Tipográfica Editorial Hispano-Americana.
- BOUZAS, Roberto y FANELLI, José María (2002): Mercosur: "Integración y Crecimiento". Altamira, , Buenos Aires-Argentina
- BUCHANAN, James y TULLOCK, Gordon (1980): "El Cálculo del Consenso. Fundamentos Lógicos de la Democracia Constitucional", Madrid, Espasa- Calpe S.A.
- CAETANO, Gerardo y PÉREZ A., Romeo (2001): "La Consolidación institucional del Mercosur: el rol de los parlamentos", en Gerónimo de Sierra (compilador) *Los rostros del Mercosur. EL difícil camino de lo comercial a lo societal*, Buenos Aires, Colección de Grupos de Trabajo de CLACSO.
- CAETANO, Gerardo y PERINA., Rubén (2003): "La Encrucijada política del Mercosur: Parlamentos y Nueva Institucionalidad", Montevideo, Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH); Unidad para la promoción de la Democracia (UPE); Organización de los estados Americanos (OEA).
- CASAS G., Ángel María (2002): "El Nuevo Regionalismo Latinoamericano: una lectura desde el contexto internacional". Revista de Economía Mundial, Número 6, 2002, España.
- COMISION PARLAMENTARIA CONJUNTA Y FUNDACIÓN KONRAD ADENAUER (2004): "Hacia el Parlamento del Mercosur". Uruguay.
- COTTA, Mauricio (1985): "*Representación Política*." En Diccionario de Política, Bobbio, Norberto y Matteucci, Nicola(dirs), México. Siglo XXI, Vol. II, p. 1384-1390.
- CLOSA, Carlos (1997): "Sistema Político de la Unión Europea", España, Editorial Complutense.
- DOUGHERTY, James y PFALTZGRAFF, Robert L. Jr.: "Contending Theories of International Relations. A Comprehensive Survey, Second Edition, New York, Harper & Row, Publishers.
- DRUMMOND, María Claudia (1998): "Las Competencias de la Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur y sus vínculos con otros órganos e instancias del Mercosur: Alternativas para su fortalecimiento. Trabajo presentado en el seminario *Perspectivas Institucionales del Mercosur: Organización y funcionamiento de la Comisión Parlamentaria Conjunta*, organizado por el CEFIR y la Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur, Buenos Aires, 2-4 de junio de 1998, edición electrónica.

DUVERGER, Maurice (1950): “Influencia de los Sistemas Electorales en la Vida Política” en Ariel Battle (2001) *Diez Textos Básicos de Ciencia Política*, Barcelona, Editorial Ariel S.A.

FERNÁNDEZ E, Félix (2000): “El Parlamento y Las Relaciones Exteriores” en CAETANO, Gerardo y PERINA, Rubén (eds). *Parlamentos e Instituciones en el Mercosur. Los nuevos desafíos*, Montevideo, Centro Latinoamericano de Economía Humana-Unidad para la promoción de la Democracia de la Organización de los estados Americanos.

GENEYRO, Rodolfo y MUSTAPIC, Ana M. (2000) : “Fortalecimiento de la dimensión parlamentaria e institucional del proceso de integración. Pautas para su futura evolución” en Gerardo Caetano y Rubén Perina (coordinadores) *Parlamentos e Instituciones en el Mercosur. Los nuevos desafíos*, Montevideo, Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH), Unidad para la Promoción de la Democracia (UPE) y Organización de los estados Americanos (OEA).

GONZALEZ G, Carlos A (2004): “Procesos de Integración Mercosur. Solución de Controversias”, Fundación Konrad Adenauer, Paraguay,

HAAS, Ernst B. (1966) “Partidos Políticos y Grupos de Presión en la Integración Europea”. Buenos Aires, Instituto para la Integración de América Latina.

HAAS, Ernst, (1958): “The Uniting of Europe. Political, Social and Economical Forces 1950-1957, London, Steven and Sons en Mariscal, Nicolas op.cit

KLEIN, Wolfram F. (2000): “El Mercosur. Empresarios y sindicatos frente a los desafíos del Proceso de Integración”. Editorial Nueva Sociedad, Venezuela.

KOSACOFF, Bernardo (2006): “Ventajas competitivas y la Integración Argentina en el Mercosur” en Julio Pinto (comp.) *Instituciones, democracia e integración regional en el Mercosur*. Buenos Aires, Bonoiae Libris.

LE CLECH, Néstor A. “Nuevo Regionalismo como estrategia de crecimiento. Evidencias al caso Mercosur”

MALAMUD, Andrés (2001): “Democracias Presidencialistas y procesos de Integración. Hacia un enfoque comparativo del Mercosur”. en Julio Pinto (comp.) *Argentina entre dos siglos. La política que se viene*, Buenos Aires, EUDEBA.

MALAMUD, Andrés, (2001): “Democracias Presidencialistas y procesos de Integración. Hacia un enfoque Comparativo del Mercosur” en Julio Pinto (comp.) *Argentina entre dos siglos. La Política que viene*, Buenos Aires, EUDEBA

MARISCAL, Nicolás (2003): “Teorías Políticas de la Integración Europea”, España, Editorial Tecnos.

- MATTLI, Walter (1999) "The Logic of Regional Integration". Cambridge University Press, Cambridge.
- MAZAN, Stephan (1996): "Das föderative Prinzip in der Europäischen Union. Insbesondere die föderativen Strukturelemente des Europäischen Gemeinschaftsrechtes" en Nicolás Mariscal *Teorías Políticas de la Integración Europea*, España, Editorial Tecnos.
- MITELMAN, James H. (2002): "El síndrome de la globalización. Transformación y Resistencia, México, Siglo XXI Editores.
- MITRANY, David (1966): "A working Peace System", Chicago, Quadrangle Books en Mariscal, Nicolas, op. cit.
- NOHLEN, Dieter (1998): "Sistemas Electorales y partidos políticos". México, Fondo de Cultura Económica
- (1999): "Presidencialismo versus parlamentarismo", Santiago, Editorial Nueva Sociedad
- RIKER, William (1962): " Teoría de Juegos y de las Coaliciones políticas", en Ariel Battle (1992)en *Diez Textos Básicos de Ciencia Política*, Barcelona, Editorial Ariel S.A.
- REYNOSO, Diego (1999) "La Desigualdad del Voto en Argentina", México, Perfiles Latinoamericanos, número 15, diciembre. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Pp. 73-97
- (2004a): "Votos Ponderados. Sistemas Electorales y Sobrerepresentación distrital", México, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- (2004b): "Distritos Electorales y Representación Bicameral en México" en Revista Mexicana de Sociología. Año 66, Núm. 3, Julio- Setiembre 2004
- RODRIGUEZ S., Ricardo (2004): "Paraguay y el Mercosur. Estado Actual y Perspectivas". 2ª Edición. Imprenta Salesiana. Asunción.
- ROSAMOND, Ben (2000): "Theories of European Integration", Londres, Macmillan Press.
- ROSAS, María Cristina (2005): "La Economía internacional en el siglo XXI. OMC, estados Unidos y América Latina", México.
- SARTORI, Giovanni (1987): "Teoría de la Democracia", Madrid, Editorial Alianza
- SERNA, Miguel(2001): "Desarrollo "desigual" e integración: las múltiples asimetrías del Mercosur" en Jerónimo de Sierra (comp.) *Los Rostros del Mercosur. El difícil camino de lo comercial a lo Societal.* , Colección Grupos de Trabajo de CLACSO, Buenos Aires.
- TAIANA, Jorge (1995): "El Nacimiento del Mercosur", FLACSO, Guatemala.

TOURAINÉ, Alain (1995): “¿Qué es la Democracia?”, México, Fondo de Cultura Económica
VAZQUEZ, Mariana (2001): “La Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR. Reflexiones sobre su trayectoria político-institucional, trabajo presentado en el XXIII Congreso de la Latin American Studies Association, Washington D.C., septiembre de 2001. Una versión revisada del mismo ha sido publicada en Res Publica, Año 1, No. 1, noviembre de 2001, edición electrónica.

_____ (2003): “Odisea de la Dimensión Parlamentaria de los procesos de integración regional. La Unión Europea y el Mercosur en perspectiva Comparada”, trabajo presentado en el Congreso de la Latin American Studies Association, Dallas, Texas, 27-29 de Marzo de 2003, edición electrónica.

HEMEROGRAFÍA

BAZÚA, Fernando, (2005) *Definiendo los problemas públicos y los problemas de política*, Foro Virtual: “Definición de Problemas en el campo de Política Pública” p. 2

BOUZAS, Roberto, (2003) *¿Puede Sobrevivir el Mercosur?*, Revista Perfiles Latinoamericanos, FLACSO: México, N° 23 pp. 231-255

LUZURIAGA, Wilson, (1995) *Cronología Proceso de Integración en América Latina*, Unidad Multidisciplinaria Facultad de Ciencias Sociales, Documento de Trabajo N° 21

INTERNET

Portal Mercosur: <http://www.Mercosur.org.uy>

Portal CPC : <http://www.cpcMercosur.gov.ar>

<http://www.cpcMercosur.org>

Portal Diario el País: http://www.elpais.com.uy/05/05/30/ultmo_155303.asp

Portal La Nación: <http://www.lanacion.com.py/noticias/2005/06/15/politica/106915.html>

<http://www.lanacion.com.py/noticias/2005/06/05/politica/index.html>

Portal Integración Mercosur:

<http://www.integracionMercosur.com.ar/articulos.php?IdArticulo=256>

Portal de prensa Ministerio de Relaciones exteriores de Paraguay:

<http://www.mre.gov.py/paginas/boletines/omc/antiores/boletin3620052.asp>

Portal Viva Paraguay: <http://www.vivaparaguay.com/modules/news/article.php?storyid=35721>

ANEXOS

Anexo I

Reseña de Acontecimientos Importantes

FECHA	RESOLUCIONES Y DICTAMENES
19-21 /09/1991	Mercosur/CPC/DEC. S/N/91 Reunión parlamentaria del Mercosur, establece la necesidad de crear el Parlamento del Mercado Común.
06/12/1991	Mercosur/CPC/RES. 91022 Reglamento de la CPC En este reglamento se establece fortalecer el ámbito legislativo en la integración regional, con vistas a la creación del futuro PM
Montevideo 06-08/12/1999	Mercosur/XIV PLENARIA CPC/DIS. 14/99 (Institucionalización del PM (referido en Mercosur/CPC/ACTA N°99 XIV Reunión de la CPC del Mercosur) Inicio de los estudios y trabajos con el objeto de establecer una agenda para la institucionalización de la CPC, como un PM ACTA 01/00 DE LA CPC DEL Mercosur (ANEXO N° II) Se materializa la agenda para la institucionalización del PM
Santa Fe, 28/06/2000)	Mercosur/ CPC/ DEC. 03/00 Declaración de Santa Fe Los miembros de la CPC elevan esta declaración a los presidentes de los estados miembros a fin de informar de la confección de una agenda para la constitución del PM. Mercosur/CPC/ DISP. 10/00. Agenda para la Institucionalización del parlamento Mercosur Propuestas de modificación del POP. Compuesta por las siguientes etapas: Primera etapa: Voluntad política Segunda etapa: Mecanismos de transición Marco Político y Legal Mercosur/CPC/DIS. 11/00 Seminarios y/o jornadas sobre instalación y funcionamiento del PM Impulso para la realización de seminarios educativos referentes a la iniciativa de institucionalización del PM.
Porto Alegre, 09/11/2000	Mercosur/XVI PLENARIA CPC/DIS. 35/00 Agenda para la institucionalización del PM. Anexo 1 y 2 Propuesta de la sección brasileña y argentina sobre un cronograma para la institucionalización del PM Propuesta 1. PM. Grupo Ad Hoc Intergubernamental y Propuesta 2. Agenda para la institucionalización del PM)
Buenos Aires, 04/07/2002	Mercosur/CPC/DISP. N° 05/02 Agenda para la Institucionalización del PM. (Documento referido también en Mercosur/XXII CMC/ DI 3/02, Buenos Aires, 11-12/04/2002 y 04/07/2002. Respuesta a las recomendaciones de la CPC. Lista de recomendaciones, disposiciones y declaraciones emanadas de las reuniones de la CPC realizadas en Argentina, y en Mercosur/CPC/ACTA N° 02/2002. XIX Reunión plenaria de la CPC del Mercosur)

FECHA	RESOLUCIONES Y DICTAMENES
Brasilia, 05/12/2002	<p>Mercosur / CPC / REC. 25 /2002 in XX Reunión Plenaria MERCOSUL/XXIII CMC/DI 07/02.</p> <p>Recomendaciones de la Comisión Parlamentaria Conjunta. Comité Ad Hoc para la Institucionalización del PM</p> <p>Se recomienda la Creación de un Comité Ad Hoc para la preparación de un informe sobre las modificaciones del POP, en función a la institucionalización del Parlamento Mercosur. Se fija la fecha de entrega la reunión de la CMC el segundo semestre del 2003</p> <p>Mercosur / CPC / DIS. 14 /2002</p> <p>COMITÉ AD HOC PARA LA INSTITUCIONALIZACIÓN DEL PM</p>
Asunción, enero de 2003	<p>Reunión de coordinadores nacionales. Resultados y tareas. Agenda de trabajo para el primer semestre de 2003. Fortalecer la CPC y tomar de los estados partes sus visiones sobre la creación del Parlamento: viabilidad, funciones y forma de elección de sus miembros</p> <p>REUNIÓN DE COORDINADORES NACIONALES DEL GMC (GMC)</p> <p>Se considera la necesidad de fortalecer la CPC y el compromiso de los estados partes a circular en breve sus propuestas en cuanto a la formación del PM.</p>
Brasilia, 14/01/2003	<p>Comunicado de prensa conjunto de los presidentes Duhalde y Lula, dado en Brasilia el 14 de enero de 2003</p> <p>En esta ocasión ambos presidentes coinciden en la importancia de fortalecer la CPC en dirección de un PM, a ser, en el futuro, electo por el voto directo.</p>
Brasilia, 11/06/2003	<p>Comunicado conjunto de los presidentes de la República Federativa del Brasil, Luiz Ignácio Lula da Silva y de la República de Argentina, Nestor Kirchner.</p> <p>Ambos presidentes señalan la necesidad de avanzar en la constitución del PM, electo por voto directo.</p>
Asunción, 17/06/03	<p>Mercosur/CPC/REC.13/03 Reforma institucional del Mercosur, en Anexo 9 del Mercosur/XXIV CMC/DI n° 03/03, Recomendaciones de la CPC, en Mercosur/CMC/ACTA n° 01/03</p> <p>Se dispone reiniciar a partir del segundo semestre del 2003 los estudios y debates referentes a la creación del PM, con base en los avances y en la propuesta presentada por la sección Argentina (Proyecto 23 – AR)</p> <p>CPC/Mercosur/REC. 13/2003 ANEXO I</p> <p>PROPUESTA PRELIMINAR PARA LA ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL DEL PM</p> <p>Se insta las bases para la organización del PM, el cual propone un proceso gradual para la instauración del parlamento.</p>
	<p>CPC/Mercosur/REC. 14/2003</p>

FECHA	RESOLUCIONES Y DICTAMENES
	<p>RELACIÓN ENTRE LAS SECCIONES NACIONALES DE LA CPC Y SUS RESPECTIVOS PODERES EJECUTIVOS</p> <p>Al respecto se recomienda que los asuntos referentes a la creación del PM entre las Cancillerías de los estados miembros se realicen con la presencia de los parlamentarios miembros de la CPC.</p>
Asunción, Junio 2003	<p>MERCOSUL/XXIV CMC/DT 03/03 XXIII CMC DT 03.03 Acta 01. Anexo VII Propuesta de Brasil. Programa para la Consolidación de la Unión Aduanera y para el lanzamiento del Mercado Común “Objetivo 2006”</p> <p>En esta ocasión se manifiesta las intenciones de que la CP en colaboración con los representantes de las secciones nacionales elabore un programa para el fortalecimiento de la CPC, con el objetivo último de creación del PM electo con voto directo a ser instalado a finales del 2006.</p>
Asunción, 18/06/2003	<p>COMUNICADO CONJUNTO DE LOS PRESIDENTES DE LOS ESTADOS PARTES DEL Mercosur EN OCASIÓN DE LA XXIV REUNIÓN DEL CONSEJO DEL MERCADO COMÚN.</p> <p>En ocasión Brasil presenta su propuesta de consolidación denominada “Objetivo 2006”. Se decide una reunión extraordinaria dentro de 60 días a fin de tratar la creación de un PM.</p>
Asunción, 15/08/2003	<p>Comunicado conjunto de los presidentes de los estados partes del Mercosur</p> <p>Los presidentes solicitan a la CPC la elaboración de una propuesta de conformación del PM.</p>
Montevideo, 25-26/09/2003	<p>Primer encuentro de presidentes de las Cámaras de los Poderes Legislativos de los estados partes del Mercosur</p> <p>Anteproyecto brasileño del protocolo constitutivo del PM</p>
Montevideo, 22-23/09/2003	<p>Mercosur/LI GMC/ACTA 03/03 LI REUNIÓN DEL GMC. PREPARACIÓN DE LA IV REUNIÓN EXTRAORDINARIA DEL CMC (Montevideo, 6 de octubre de 2003)</p> <p>Cada delegación de representantes presenta propuestas de relativas al Programa de Trabajo hasta el 2006.</p> <p>En esta oportunidad se eleva a consideración de la CMC el tema del PM</p> <p>Mercosur/LI GMC/ DT N° 25/03/ANEXO XII. Tabla comparativo de las visiones de los estados parte sobre los objetivos 2006. Parlamento (extracto) COMPARATIVO “OBJETIVO 2006”</p>
Montevideo, 06/10/2003	<p>Mercosur/CPC/ACTA 02/2003</p> <p>Reunión de la mesa ejecutiva de la CPC, Aprobación de la disposición n° 08/2003 (también en Mercosur/CMC/ACTA 01/03 Anexo VII.</p>

FECHA	RESOLUCIONES Y DICTAMENES
	<p>Asunción, 17-18/06/2003) En esta reunión de la CPC se aprueba la Disposición que establece la remisión de la propuesta de acuerdo interinstitucional con el CMC como un primer paso para el proceso de creación del PM.</p> <p>Mercosur/EJECUTIVA CPC/DIS. 08/2003 Proyecto de acuerdo interinstitucional CMC – CPC El CMC se compromete a consultar a la CPC en los temas que requieran aprobación legislativa, de la misma forma, la CPC asume el compromiso de impulsar en las Secciones Nacionales para la rápida internalización de las normativas.</p>
Montevideo, 06/10/2003	<p>Acuerdo interinstitucional CMC-CPC El CMC asume el compromiso de consultar a la CPC en aquellos asuntos que requieran aprobación legislativa. De igual manera la CPC se compromete a impulsar la internalización de las normativas Mercosur.</p>
Montevideo, 15/12/2003	<p>Mercosur/XXII CPC/ACTA 03/2003 Párrafo referente al PM XXII REUNIÓN PLENARIA DE LA CPC En esta ocasión se dispuso la creación del Grupo sobre Parlamento Mercosur, quien tendrá a su cargo la elaboración de una propuesta de Protocolo del PM a ser presentada en la siguiente reunión de la CPC. Se toma a consideración los proyectos presentados por Argentina y Brasil AR 01 y BR 25 incluidos en el Anexo IV de la presente Acta.</p>
Montevideo, 15/12/2003	<p>Mercosur/XXV CMC/DEC. 26/03 Programa de Trabajo 2004-2006, Anexo 3. Mercosur institucional, 3.1. Parlamento Se dispone que en el 2004 la CPC elabore una propuesta relativa al establecimiento del PM, tomando en consideración el acuerdo interinstitucional suscripto por el CMC y la CPC.</p>
Montevideo, 16/12/2003	<p>Comunicado conjunto de los presidentes de los estados partes del Mercosur. Aprobación del Programa de Trabajo 2004-2006. Destacan la importancia del acuerdo interinstitucional CMC-CPC como avance para la formación del PM</p>
Montevideo, 04/03/2004	<p>II Reunión de presidentes de las secciones nacionales de la CPC del Mercosur y representantes de los Congresos de Chile y del Perú, párrafo “Protocolo de Parlamento” En esta oportunidad los presidentes de las secciones nacionales de la CPC acuerdan la conformación del Grupo PM, para que la misma se encargue de trabajar en base a las propuestas de Argentina y Brasil las sugerencias de Paraguay y Uruguay</p> <p>I Reunión del Grupo sobre PM Acta de la I Reunión del Grupo PM (GPM) Se establece el reglamento interno de este grupo especial además de la lectura de la reseña del memorando recibido</p>
Buenos Aires,	Mercosur/LIII GMC/ACTA n° 01/04 . Mercosur/GMC/ACTA N°

FECHA	RESOLUCIONES Y DICTAMENES
30-31/03/2004	<p>01/04 LIII REUNIÓN ORDINARIA DEL GMC - PROGRAMA DE TRABAJO 2004-2006 1.3. Mercosur INSTITUCIONAL <i>1.3.1. Parlamento Mercosur</i> Se acuerda aguardar la presentación de la propuesta por parte de la CPC para continuar con los debates sobre la formación del PM.</p>
Valparaíso, 10-11/06/2004	<p>III Reunión del GPM Acta de la III Reunión del Grupo PM (GPM) Durante la misma se acordó avanzar en los capítulos de principios y competencias del borrador de documento del Parlamento Mercosur. Se pone a consideración la propuesta presentada. Anteproyecto de protocolo constitutivo del PM, propuesta argentina, borrador n° 2</p>
Buenos Aires, 10-11/06/2004	<p>IV Reunión del GPM Anteproyecto de Protocolo Constitutivo del PM, con alteraciones sugeridas por el Brasil.</p>
Puerto Iguazú, 06-07/07/2004	<p>XXIII Reunión Plenaria de la CPC del Mercosur Mercosur/CPC/DEC. 01/04 Declaración de Puerto Iguazú En esta oportunidad los miembros de la CPC elevan sus inquietudes en cuanto a las necesidades de cambio del Mercosur, de una nueva institucionalidad la cual sería posible mediante la creación de un PM</p> <p>Mercosur/CPC/DIS. 01/04 PROYECTO DE PROTOCOLO CONSTITUTIVO DE PM Se aprueba y se eleva a los presidentes de los países miembros a través del CMC el proyecto constitutivo del PM.</p>
Puerto Iguazú, 7- 8/07/ 2004	<p>Mercosur/CMC/ACTA N° 01/04 XXVI REUNIÓN DEL CONSEJO DEL MERCADO COMÚN En esta oportunidad se realizó un análisis de la situación actual del Mercosur y de los pasos necesarios para su consolidación El CMC resaltó la importancia del fortalecimiento institucional del Mercosur. Se analizaron los resultados del primer semestre de vigencia del Programa de Trabajo del Mercosur 2004-2006, aprobado por la Dec. CMC N° 26/03. La CPC elaboró y circuló una serie de documentos, entre los que se destaca el “Anteproyecto de Protocolo Constitutivo del PM”. ANEXO VI – Mercosur/XXVI CMC/DT N° 1/04</p>
Belo Horizonte, 15-16 /12/2004	<p>XXVII Reunión del Consejo del Mercado Común En la misma Reunión se decidió investir a la preexistente CPC de la calidad de comisión preparatoria (Mercosur/CMC/DEC.N° 49/04), para realizar todas las acciones necesarias a fin de instalar el Parlamento Mercosur antes del 31 de diciembre de 2006. La misma Comisión recibió el mandato de elaborar el proyecto de Protocolo Constitutivo, a ser puesto a consideración del Consejo del Mercado Común.</p>
Asunción 30/03/2005	<p>Mercosur/CPC/ME/ ACTA N° 01/05 Acta de la reunión de Mesa Ejecutiva de la Comisión. En esta reunión se</p>

FECHA	RESOLUCIONES Y DICTAMENES
	<p>aprobaron las siguientes disposiciones</p> <p>Mercosur/CPC/ME/DIS 02/05 – Comisión Preparatoria del PM. Se da inicio a las actividades de la Comisión Preparatoria del PM (PM), a fines de realizar todas las acciones necesarias para la instalación del PM antes del 31 de diciembre de 2006.</p> <p>Mercosur/CPC/ME/DIS. 03/05 - Grupo Técnico de Alto Nivel PM Por la cual se crea un Grupo Técnico para asistir a la Comisión Preparatoria del PM (PM) en todas las actividades relacionadas con la elaboración de un proyecto de protocolo constitutivo del Parlamento Mercosur.</p>
Asunción, 17-18/06/ 2005	<p>Mercosur/CPC/ACTA N° 5/2005 ACTA DE LA XXV REUNION PLENARIA DE LA CPC</p> <p>Se aprobaron las siguientes disposiciones</p> <p>Mercosur/CPC/DIS. N° 07/05 Informe sobre la elaboración del anteproyecto de protocolo constitutivo del parlamento Mercosur</p> <p>Mercosur/CPC/DIS. N° 07/2005/ANEXO I</p> <p>Informe de Actividades sobre elaboración del Proyecto de Protocolo de Parlamento Mercosur 18/06/05. Contiene la versión de Junio del Anteproyecto de Constitución del PM, en la cual Paraguay presenta su reserva referente a la conformación del mismo.</p>
Asunción, 18-19/06/2005	<p>Mercosur/CMC/ACTA N° 01/05 XXVIII REUNIÓN DEL CONSEJO DEL MERCADO COMÚN</p> <p>En esta ocasión la CPC informó al CMC sobre los trabajos realizados durante el primer semestre relacionado con la instalación del PM, conforme a la Decisión CMC N° 49/04.</p>
Buenos Aires, 11/10/ 2005	<p>Mercosur/CPC/ACTA N° 7/05 REUNIÓN PLENARIA EXTRAORDINARIA DE LA COMISIÓN PÁRLAMENTARIA CONJUNTA DEL Mercosur</p> <p>PM:</p> <p>Mercosur/CPC/ACTA N° 7/05/ANEXO I "Bases del Acuerdo Político para la instalación del PM"</p> <p>Mercosur/CPC/DIS. 11 /05 ANEXOS II PM.</p>
Montevideo, 7-8 /12/ 2005	<p>Mercosur/CMC/ACTA N° 02/05 XXIX REUNIÓN ORDINARIA DEL CONSEJO DEL MERCADO COMUN</p> <p>El CMC aprobó, a través de la Decisión CMC N° 23/05, la suscripción del Protocolo Constitutivo del PM (Anexo III). Al respecto, destacó la importancia del PM como órgano de representación de sus pueblos dentro de la estructura institucional del Mercosur.</p>

Fuente: Elaboración propia con base en las Normativas del Mercosur

Anexo II

**Justificación de los artículos del texto ordenado del anteproyecto de Protocolo
Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR**

MERCOSUR/CPC/DIS. N° 07/2005

**ANEXO I
VERSIÓN 17-06-05**

LA REPÚBLICA ARGENTINA, LA REPÚBLICA FEDERATIVA DEL BRASIL, LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY Y LA REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY, de ahora en adelante denominadas "Estados partess";

CONSIDERANDO su firme voluntad política de fortalecer y de profundizar el proceso de integración del MERCOSUR, contemplando los intereses de todos los Estados partess y contribuyendo, de tal forma, al simultáneo desarrollo de la integración del espacio sudamericano;

CONVENCIDOS que el logro de los objetivos comunes que se han fijado los Estados partess, requiere de un marco institucional equilibrado y eficaz, que permita crear normas que sean efectivas y que garanticen un clima de seguridad jurídica y previsibilidad en el desarrollo del proceso de integración, a fin de mejor promover la transformación productiva, la equidad social, la incorporación del progreso técnico, las inversiones y la creación de empleo, en todos los Estados partess y en beneficio de todos sus ciudadanos;

CONSCIENTES que la creación de un Parlamento del MERCOSUR, por medio de una adecuada representación de los intereses de los ciudadanos de los Estados partess, significará un aporte a la calidad y equilibrio institucional del MERCOSUR, creando un espacio común en el que se refleje el pluralismo y las diversidades de la región, y que contribuya a la democracia, la participación, la representatividad, la transparencia y la legitimidad social en el desarrollo del proceso de integración y de su normativa;

ATENTOS a la importancia de establecer un ámbito institucional que facilite una eficaz cooperación inter-parlamentaria, que permita avanzar en los objetivos previstos de armonización de las legislaciones nacionales en las áreas pertinentes y agilizar la incorporación a los respectivos ordenamientos jurídicos internos de la normativa del MERCOSUR, que requiera de aprobación legislativa en los Estados partess;

RECONOCIENDO la valiosa experiencia acumulada por la Comisión Parlamentaria Conjunta desde su creación;

REAFIRMANDO los principios y objetivos del Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR, Bolivia y Chile, del 24 de julio de 1998 y la Declaración Presidencial sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR, del 25 de junio de 1996;

TENIENDO EN VISTA el Tratado de Asunción, del 26 de marzo de 1991 y el Protocolo de Ouro Preto, del 17 de diciembre de 1994 que establecieron la Comisión Parlamentaria Conjunta, e institucionalizaron y reglamentaron sus competencias, funcionamiento y composición, y el Acuerdo Interinstitucional entre el Consejo del Mercado Común y la Comisión Parlamentaria Conjunta, firmado en Montevideo el 6 de octubre de 2003 y la Decisión CMC N° 49/04, sobre Parlamento del MERCOSUR.

ACUERDAN:

1. Constitución

Crear el Parlamento del MERCOSUR (en adelante, el Parlamento) como órgano de representación de sus pueblos, independiente y autónomo, el cual pasa a integrar la estructura institucional del MERCOSUR, en sustitución de la Comisión Parlamentaria Conjunta.

El Parlamento del MERCOSUR estará integrado por representantes electos por sufragio universal, directo y secreto, de acuerdo con la legislación interna de cada Estado Parte y las disposiciones del presente Protocolo.

El Parlamento es un órgano unicameral y su integración, competencias y principios se rigen según lo dispuesto en el presente Protocolo.

Justificación del Artículo 1 – Constitución

La parte dispositiva del Protocolo deberá comenzar, como es de orden, por instituir el Parlamento del MERCOSUR, hasta ahora inexistente. Y por disponer, asimismo, su carácter sustitutivo de la Comisión Parlamentaria Conjunta, cuya sobrevivencia carece de sentido al crearse el Parlamento. Su primera oración, al estar precedida de una parte expositiva que declara que los Estados partess "ACUERDAN", dispone el acto de creación del órgano en infinitivo. El carácter representativo de los pueblos de los países integrantes del MERCOSUR es inherente a su naturaleza parlamentaria y ya estaba establecido para la Comisión Parlamentaria Conjunta en el artículo 22 del Protocolo de Ouro Preto, aunque con referencia a los Parlamentos de los Estados partess.

Su condición independiente y autónoma señala, hasta reiterativamente que su ubicación en la estructura institucional del MERCOSUR no es de subordinación respecto de los órganos ejecutivos y de conducción política. Como es inherente a todo Parlamento, tiene atribuciones propias, que deberá ejercer con absoluta independencia, sin perjuicio de ciertos mecanismos de coordinación, previstos en otras disposiciones del Protocolo.

Su segundo inciso prevé la elección directa de los representantes que lo integrarán, mediante sufragio universal y periódico. Ello resulta la consecuencia necesaria de su condición representativa de los pueblos de los Estados partess, así como de los principios democráticos que éstos asumieron con carácter de Compromiso en el Protocolo de Ushuaia y que reafirman en el artículo 2 del texto proyectado.

La elección se realizará con observancia de la legislación interna de cada Estado Parte, respecto de sus respectivos representantes, y sin perjuicio de la aplicación de las normas del Protocolo que refieran a esta materia. No existiendo normativa del MERCOSUR en materia electoral, no puede haber otra solución que la que se establece.

El inciso final dispone la constitución unicameral del órgano que se crea, solución lógica, sobre todo, en una etapa inicial de funcionamiento. Y comete al Protocolo, como es natural, la determinación de su integración, competencias y principios.

2.Propósitos

Son propósitos del Parlamento:

- 1.- Representar los pueblos del MERCOSUR, respetando su pluralidad ideológica y política;
- 2.- Asumir la 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;
- 7.- Promover la solidaridad y la cooperación internacional.

Justificación:

Los propósitos conforman el núcleo sobre el cual una organización se estructura para conseguir determinados fines. Por ende no tiene un contenido dispositivo específico, aunque sí tiene efecto vinculante para el órgano regional a crearse en el marco del MERCOSUR, por los fines que señala de manera explícita. En ese sentido, algunas referencias básicas al proceso regional latinoamericano y del MERCOSUR se encuentran plasmadas en dos incisos del artículo 2 como el referido a la defensa permanente de la democracia y el contribuir a consolidar la integración latinoamericana.

Entre los propósitos, el primero referido a la representación se encuentra entre los pilares básicos de funcionamiento de cualquier Parlamento. Esa representación se remite a los pueblos del MERCOSUR y tiene como complemento necesario y fundamental el debido respeto de la pluralidad para que la proporcionalidad se efectivice.

El futuro Parlamento regional debe asumir como propósito la defensa permanente de la democracia, la libertad y la paz, ya que los mismos son pilares de nuestros sistemas republicanos. Por otra parte, como se señalara, la democracia ha pasado a constituir un requisito para formar parte del MERCOSUR, tal cual fuera refrendado en el Protocolo de Ushuaia y la paz expresadas en la Declaración Política del MERCOSUR, Bolivia y Chile, como zona de paz.

El propósito de impulsar el desarrollo de la región con justicia social es un considerando del Tratado de Asunción, por lo que ya se encontraba en la filosofía de los fundadores del proceso. En el texto se concreta en la referencia a un desarrollo sustentable, definiendo de esta manera los contenidos y características del mismo de acuerdo a la evolución del pensamiento internacional y regional en la materia, como lo confirmara en algunas publicaciones la Comisión Económica para América Latina. Además de eso la propia Comisión Parlamentaria Conjunta se ha referido en reiteradas oportunidades a la necesidad de un crecimiento sustentable en la región. Para que el desarrollo sea sustentable es necesario integrar el elemento humano y la diversidad cultural, que hacen posible los necesarios equilibrios regionales. Un Parlamento regional es el órgano calificado para poder captar esa diversidad y contrastarla con las políticas regionales para el desarrollo.

El garantizar la participación de los actores de la sociedad civil en el proceso de integración constituye uno de los propósitos del futuro parlamento en consonancia con la evolución del MERCOSUR, que en el Protocolo de Ouro Preto creó como órgano el Foro Consultivo Económico y Social. Por otra parte, entre las atribuciones señaladas en el proyecto presentado se encuentran "el organizar reuniones públicas, sobre cuestiones vinculadas al desarrollo del proceso de integración, con entidades de la sociedad civil y los sectores productivos" (artículo 4, inciso 9). Este propósito reafirma la representatividad que es uno de los rasgos del Parlamento con la participación de la sociedad civil, la cual refrenda el carácter democrático y posibilita un intercambio con el destinatario en última instancia de los procesos regionales.

El estimular la formación de una conciencia colectiva de valores ciudadanos y comunitarios para la integración se encuentra incorporado en la filosofía de base del proceso regional y fue así retomado por los Planes Estratégicos en el marco del MERCOSUR educativo por los Ministros de Educación. Constituye uno de los principios de cualquier parlamento el de bregar por determinados valores ciudadanos, que en este caso se vinculan con el proceso de integración.

El contribuir a consolidar la integración latinoamericana es un principio de base de cualquiera de los procesos que se han originado en América Latina en los últimos tiempos. Ello es consecuente con el patrimonio integracionista latinoamericano tal cual fuera refrendado por los Tratados de Montevideo de 1960 y 1980 que dieran nacimiento a la ALALC y la ALADI, como también por el proceso regional del MERCOSUR que ha reafirmado su adscripción al mismo, mediante el ACE 18.

Finalmente, la promoción de la solidaridad y cooperación internacional, constituyen propósitos de base de cualquier organización internacional. Los mismos atienden a pilares básicos en la construcción de una comunidad internacional, que debe necesariamente tener en cuenta esos principios para definir condiciones de convivencia sustentable.

3. Principios

Son principios del Parlamento:

- 1.- El pluralismo y la tolerancia en tanto garantía de la diversidad de expresiones políticas, sociales y culturales de los pueblos de la región;
- 2.- La transparencia de la información y de las decisiones para crear confianza y facilitar la participación de los ciudadanos;
- 3.- La cooperación con los demás órganos del MERCOSUR y ámbitos regionales de representación ciudadana;
- 4.- El respeto de los derechos humanos en sus diversas expresiones;
- 5.- El repudio a todas las formas de discriminación, especialmente las relativas a género, color, etnia, religión, nacionalidad, edad y condición socio-económica;
- 6.- El patrimonio cultural, institucional y de cooperación latinoamericano en procesos de integración;
- 7.- Las condiciones de un trato diferencial y sustentable para el desarrollo;
- 8.- La equidad y la justicia en los asuntos regionales e internacionales;
- 9.- La solución pacífica de controversias.

Justificación artículo 3 - principios

Justificación

Los principios de un tratado constituyen la base y la razón de ser del mismo, por lo que conjuntamente con los propósitos conforman el eje medular al cual debemos remitirnos a los efectos de definir los parámetros de funcionamiento de la institución parlamentaria futura.

Los principios deben necesariamente conformarse a los propósitos enunciados y ser convergentes con los que sustentan el sistema internacional y el regional. En ese sentido, algunos principios reafirman los avances registrados en el sistema internacional y regional, en materia de derechos humanos, no discriminación, la equidad y justicia y la solución pacífica de controversias.

Otros principios retoman algunas definiciones que se han ido concretando en materia del patrimonio integracionista latinoamericano, como el referido al trato diferencial para promover regiones con menor grado de desarrollo y el que concierne el patrimonio cultural, institucional y de cooperación latinoamericano en procesos de integración.

Algunos principios generales como el pluralismo, la tolerancia y la transparencia están vinculados directamente con los propósitos y las condiciones en que se garantiza el funcionamiento del proceso, a través de la diversidad de expresiones políticas, sociales y culturales de los pueblos de la región, la adecuada información para la toma de decisiones y la participación ciudadana para generar confianza y credibilidad.

Finalmente, resulta un principio de funcionamiento en la estructura institucional el que los órganos cooperen entre sí a los efectos de hacer converger los esfuerzos y acciones con vistas a la consecución de los objetivos comunes. A este principio básico se agrega además la cooperación con los distintos ámbitos regionales en que los ciudadanos tienen representación, como pueden serlo las instancias del Foro Consultivo Económico y Social y las distintas instancias que componen el mismo, pero también otras instancias que tienen representación como es el ámbito de las Mercociudades o la Reunión Especializada de Municipios e Intendencias, inserta en el organigrama del MERCOSUR.

4. Competencia

El Parlamento tendrá las siguientes atribuciones:

1. velar por la observancia de las normas del MERCOSUR;
2. velar por la preservación del régimen democrático en los Estados partess, de conformidad con las normas del MERCOSUR, y en particular con el Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR, la República de Bolivia y la República de Chile;
3. presentar anualmente un informe sobre la situación de los derechos humanos en los Estados partess, teniendo en cuenta los principios y las normas del MERCOSUR;
4. efectuar pedidos de informes u opiniones por escrito a los demás órganos del MERCOSUR sobre cuestiones vinculadas al desarrollo del proceso de integración, los cuales deberán ser considerados por los órganos competentes y respondidos en los plazos que en cada caso se establezcan;
5. invitar a representantes de los órganos del MERCOSUR, o por su intermedio, a autoridades de los órganos competentes de los Estados partess, para informar y/o evaluar el desarrollo del proceso de integración, intercambiar opiniones y tratar aspectos relacionados con las actividades en curso o asuntos en consideración;
6. recibir, al finalizar cada semestre, al Presidente del Estado Parte que ejerció la Presidencia *Pro Tempore* del MERCOSUR, a fin de que presente un informe sobre las actividades realizadas durante dicho período;
7. recibir, al inicio de cada semestre, al Presidente del Estado Parte en ejercicio de la Presidencia *Pro Tempore* del MERCOSUR, a fin de que presente el programa de trabajo acordado, con los objetivos y prioridades previstos para el semestre;
8. realizar reuniones semestrales con el Foro Consultivo Económico-Social a fin de intercambiar informaciones y opiniones sobre el desarrollo del MERCOSUR;
9. organizar reuniones públicas, sobre cuestiones vinculadas al desarrollo del proceso de integración, con entidades de la sociedad civil y los sectores productivos;
10. establecer mecanismos que le permitan recibir, examinar y en su caso canalizar hacia los órganos competentes, peticiones, reclamos y quejas de cualquier particular de los Estados partess, sean personas físicas o jurídicas, relacionados con actos u omisiones de los órganos del MERCOSUR;
11. emitir declaraciones, informes, recomendaciones y dictámenes sobre cuestiones vinculadas al desarrollo del proceso de integración, por iniciativa propia o a solicitud de otros órganos del MERCOSUR, en particular sobre las normas en elaboración en el ámbito del MERCOSUR y sobre las negociaciones internacionales en las que éste participe o sean de su interés;
12. elaborar dictámenes sobre todos los proyectos de normas del MERCOSUR que requieran aprobación legislativa en uno o varios Estados partess para su entrada en vigencia en el derecho interno. 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 adoptado por el órgano decisorio, de conformidad con los términos del dictamen del Parlamento, la norma deberá ser elevada por cada Poder Ejecutivo al Parlamento del respectivo Estado Parte, dentro del plazo de 30 (treinta) días.

Los Parlamentos nacionales deberán considerar la norma del MERCOSUR dentro de los plazos mínimos que establezcan las disposiciones constitucionales o los reglamentos internos de dichos Parlamentos;

13. proponer proyectos de normas para su consideración por el Consejo del Mercado Común, el que deberá informar semestralmente sobre su tratamiento;

14. elaborar anteproyectos de normas, especialmente aquellos relativos a la armonización y al mutuo reconocimiento de las legislaciones nacionales de los Estados partess, los que serán comunicados a los Parlamentos nacionales a los efectos de su eventual consideración;

15. desarrollar acciones y trabajos conjuntos con los Parlamentos nacionales, con el fin de asegurar el cumplimiento de los objetivos del MERCOSUR, en particular aquellos relacionados con la actividad legislativa;

16. mantener relaciones con los Parlamentos de terceros Estados y otras instituciones legislativas;

17. celebrar, en el marco de sus competencias, convenios de cooperación y asistencia técnica con organismos públicos y privados, de carácter nacional o internacional;

18. fomentar el desarrollo de instrumentos de democracia representativa y participativa en el MERCOSUR;

19. emitir opinión no vinculante sobre las designaciones del Director de la Secretaría del MERCOSUR y del Presidente de la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR. A tal efecto, el Parlamento invitará, previamente a su designación, a los candidatos a Director de la Secretaría del MERCOSUR y a Presidente de la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR, con el fin de que presenten sus objetivos y prioridades para el ejercicio del mandato;

20. elaborar su presupuesto e informar sobre su ejecución al Consejo del Mercado Común;

21. aprobar el presupuesto general del MERCOSUR y la rendición de cuentas;

22. aprobar su reglamento interno; y

23. realizar todas las acciones necesarias para el ejercicio de sus atribuciones.

Justificación del artículo 4 - Competencias

1.- Velar por la observancia de las normas del MERCOSUR

Justificación - Trátase, aquí, de la función de control, propia de los parlamentos. El Parlamento del MERCOSUR, en su condición de representante de los pueblos de la región, deberá estar atento a eventuales incumplimientos, por parte de autoridades de los Estados partess, de la normativa MERCOSUR. El Parlamento, como es obvio, no contará con poderes para hacer cesar el incumplimiento, pero podrá realizar debates sobre el tema, con la presencia de representantes de la sociedad civil y de los gobiernos del bloque, confiriendo, de esta manera, transparencia al proceso de integración. En esta función se inscribe igualmente la vigilancia, a ser ejercida por el Parlamento, en lo que atañe a la efectiva implementación, por los países miembros, de las normas negociadas y acordadas.

2) Velar por la preservación del régimen democrático en los Estados partess, de conformidad con las normas del MERCOSUR y, en particular, con el Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR, en la República de Bolivia y en la República de Chile.

Justificación - Es función propia de los parlamentos, tanto de los nacionales como de los regionales y comunitarios, la promoción y el fortalecimiento de los principios e instituciones democráticas en el ámbito interno y en la esfera regional. El *Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR, en la República de Bolivia y en la República de Chile*, firmado en 1998, parte del presupuesto de que la plena vigencia de las instituciones democráticas es condición esencial para el desarrollo del proceso de integración del MERCOSUR, y establece procedimientos y

medidas para los casos de ruptura del orden democrático en los Estados partes. Tales iniciativas incluyen desde consultas hasta la suspensión de los derechos y obligaciones constitutivos y derivados del proceso de integración. Teniendo como fundamentos los principios consagrados por el Protocolo de Ushuaia y la Declaración Presidencial sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR, el Parlamento podrá contribuir a la preservación de la estabilidad democrática en los países de la región, mediante acciones dirigidas al fortalecimiento de las instituciones democráticas, como, por ejemplo, el envío de sus delegados en países amenazados de ruptura del orden democrático, así como misiones de observadores a las elecciones. Otros parlamentos regionales, como el Parlamento Andino, ya realizan ese tipo de misión.

3) presentar anualmente un informe sobre la situación de los derechos humanos en los Estados partess, teniendo en cuenta los principios y las normas del MERCOSUR *Justificación* - Esta atribución proviene de la concepción del Parlamento del MERCOSUR como órgano político de la estructura institucional de la integración, siendo de su competencia primaria debatir los valores éticos y políticos inherentes al proceso de integración en el marco de los compromisos jurídicos asumidos. Cada año, el Parlamento presentará un informe sobre la situación de los derechos humanos en los Estados partess, procediendo para ello de forma similar al mecanismo utilizado por la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, mediante el cual evalúa el grado de cumplimiento de los dispositivos de la Convención Europea de Derechos Humanos en los países miembros. Aunque tal efecto carezca de implicancias legales para los Estados miembros, será un aporte al debate público que aliente a la observancia y plena vigencia de los derechos humanos en el ámbito regional.

Es importante señalar que "la protección y la promoción de los derechos de los ciudadanos de los Estados partess del MERCOSUR y de los Estados Asociados son objetivos esenciales del proceso de integración de América del Sur" (Preámbulo de la Decisión CMC N° 40/04).

Además de tratarse de un objetivo esencial del bloque, el Programa de Trabajo para 2004-2006 (Decisión CMC N° 26/03) prevé como tareas fundamentales de los órganos del MERCOSUR las de "Profundizar el intercambio de información y la promoción y el respeto a los derechos humanos en la región" y de "promover la evaluación y discusión sobre la conveniencia de adoptar una Carta de Derechos Humanos del MERCOSUR".

Por otro lado, el MERCOSUR manifiesta su inequívoco compromiso con los principios que rigen el Estado de Derecho a través del Protocolo de Ushuaia sobre el Compromiso Democrático en el MERCOSUR, que hace del respeto a los derechos humanos una de las condiciones esenciales de la participación de un Estado en el bloque.

4) efectuar pedidos de informes u opiniones por escrito a los demás órganos del MERCOSUR sobre cuestiones vinculadas al desarrollo del proceso de integración, los cuales deberán ser considerados por los órganos competentes y respondidos en los plazos que en cada caso se establezcan;

Justificación – Trátase de un instrumento vinculado a la función de control del Ejecutivo, tradicionalmente desempeñada por los parlamentos. El control sería ejercido, sobre los órganos decisorios de la integración (Consejo del Mercado Común, Grupo Mercado Común y Comisión de Comercio). El requerimiento de información es instrumento común en los procedimientos parlamentarios nacionales. El mismo contribuirá a conferirle mayor transparencia al proceso de integración. Destácase la alusión hecha a plazos a ser observados por los órganos requeridos. Los diferentes plazos, ajustados al tipo de información requerida, podrán estar estipulados en el Reglamento Interno del Parlamento del MERCOSUR.

5) Invitar representantes de los órganos del MERCOSUR, o por su intermedio, a autoridades de órganos competentes de los Estados partes, para informar y/o evaluar el desarrollo del proceso de integración, intercambiar opiniones y tratar aspectos relacionados con las actividades en curso o asuntos en consideración;

Justificación - Trátase de la función de búsqueda y difusión de la información, una de las modernas atribuciones de los Parlamentos, que actúan como cajas de resonancia de las demandas y preocupaciones de la población. En el caso de los procesos de integración regional, particularmente en el MERCOSUR, donde el Parlamento tendrá competencias consultivas en los procedimientos de elaboración de normas, la búsqueda y el acopio de información privilegiada y de alto rango, asume extrema importancia pues confiere transparencia al proceso.

6) Recibir, al finalizar cada semestre, al Presidente del Estado Parte que ejerció la Presidencia *Pro Tempore* del MERCOSUR durante el mismo, a fin de que presente un informe sobre las actividades realizadas durante dicho período;

Justificación - Corresponde al Parlamento, en su calidad de representante de los pueblos de los Estados partes, recibir al Presidente *Pro Tempore del Estado que la ha ejercido, a fin de que tenga la oportunidad de exponer personalmente* sobre las actividades realizadas durante su presidencia. De tal forma se logrará una mayor transparencia y visibilidad del proceso de integración.

7) Recibir, al inicio de cada semestre, al Presidente del Estado Parte en ejercicio de la Presidencia *Pro Tempore* del MERCOSUR, a fin de que presente el programa de trabajo acordado, con los objetivos y prioridades previstos para el semestre;

Justificación – Esta competencia, al igual que la anterior, contribuirá a la divulgación y visibilidad hacia la sociedad civil, de los avances que se produzcan en el desarrollo del proceso de integración..

8) Organizar reuniones semestrales con el Foro Consultivo Económico y Social a fin de intercambiar información y opiniones sobre el desarrollo MERCOSUR.

Justificación - Esta atribución tiene por objetivo establecer relaciones de cooperación entre el Parlamento del MERCOSUR y el Foro Consultivo Económico-Social, órgano de representación de los sectores económicos y sociales de las sociedades de los Estados partes, creado por el Artículo 28 del *Protocolo de Ouro Preto*. La institución parlamentaria es el canal de comunicación, por excelencia, entre la sociedad civil y los órganos decisorios del proceso de integración. En este sentido cabe al Parlamento debatir y eventualmente pronunciarse sobre los proyectos del Foro Consultivo Económico y Social, a la vez que, en su relación institucional, podrá solicitar su opinión acerca de cuestiones específicas que resulten de su interés.

9) Organizar reuniones públicas sobre cuestiones vinculadas al desarrollo del proceso de integración, con entidades de la sociedad civil y los sectores productivos.

Justificación – Esta competencia corresponde también al papel de los parlamentos como caja de resonancia de la sociedad. Las reuniones públicas podrán tomar la forma de audiencias o seminarios, en los cuales los parlamentarios podrán recoger información sobre cuestiones vinculadas al desarrollo de la integración, posibilitándoles evaluar su impacto sobre sectores económicos y la sociedad civil en general. A través del ejercicio de esta competencia, el Parlamento podrá contribuir a profundizar la legitimidad social del proceso de integración.

10) establecer mecanismos que le permitan recibir, examinar y en su caso canalizar hacia los órganos competentes, peticiones, reclamos y quejas de cualquier particular de los Estados partes, sean personas físicas o jurídicas, relacionados con actos u omisiones de los órganos del MERCOSUR;

Justificación - El Parlamento del MERCOSUR podrá recibir peticiones y quejas de ciudadanos, empresas y organizaciones, presentadas contra actos u omisiones de los órganos del MERCOSUR.

El Reglamento Interno establecerá los procedimientos y condiciones para la consideración de las peticiones. El derecho de petición que tiene rango constitucional en los Estados partes, consta, además, en el Artículo 191 del Reglamento Interno del Parlamento Europeo y se constituye en una herramienta fundamental para la democratización del proceso de integración.

11) emitir declaraciones, informes, recomendaciones y dictámenes sobre cuestiones vinculadas al desarrollo del proceso de integración, por iniciativa propia o a solicitud de otros órganos del MERCOSUR, en particular sobre las normas en elaboración en el ámbito del MERCOSUR y sobre las negociaciones internacionales en las que este participe o sean de su interés;

Justificación - El presente inciso se refiere a los diferentes tipos de documentos emitidos por el Parlamento del MERCOSUR. Las *declaraciones* poseen contenido político; los *informes* registran resultados de reuniones con entidades de la sociedad civil u otras actividades del Parlamento; las *recomendaciones* son dirigidas al Consejo del Mercado Común y deben tratar temas concernientes a la integración; los *dictámenes* se refieren a las normas o acuerdos internacionales remitidos al Parlamento del MERCOSUR por uno de sus órganos decisorios, previamente a su aprobación.

12) Elaborar dictámenes sobre todos los proyectos de normas del MERCOSUR que requieran aprobación legislativa en uno o varios Estados partes para su entrada en vigencia en el derecho interno. Dichos proyectos deberán ser necesariamente enviados por el órgano decisorio del MERCOSUR, antes de su aprobación. Si el proyecto de norma del MERCOSUR es adoptado por el órgano decisorio, de conformidad con los términos del dictamen del Parlamento del MERCOSUR, la nueva norma deberá ser presentada por cada poder ejecutivo al Parlamento del respectivo Estado Parte, dentro del plazo de 30 días.

Los Parlamentos nacionales deberán considerar la norma del MERCOSUR dentro de los plazos mínimos que establezcan las disposiciones constitucionales o los reglamentos internos de dichos Parlamentos;

Justificación – Es una competencia fundamental para el avance efectivo del proceso de integración. Tiene como antecedente lo dispuesto en el Acuerdo Interinstitucional firmado entre el Consejo del Mercado Común y la Comisión Parlamentaria Conjunta, el 06 de octubre de 2003. En los términos de este Acuerdo, el Consejo asume el firme compromiso de consultar a la Comisión sobre aquellas normas MERCOSUR que requieran aprobación en cualquiera de los Parlamentos de los Estados partes. A su vez, la Comisión Parlamentaria Conjunta se compromete a trabajar por la rápida aprobación parlamentaria de aquellas normas que sean fruto del consenso entre los dos órganos. El inciso 12 transpone para el Parlamento del MERCOSUR la competencia atribuida a la Comisión Parlamentaria Conjunta por el referido Acuerdo Interinstitucional. Así, se prevé la contrapartida a ser prestada por los Congresos Nacionales en lo que dice respecto de la rápida aprobación de aquellas normas que hayan recibido un parecer favorable del Parlamento del MERCOSUR.

En el caso de la aprobación de una norma por el órgano decisorio del MERCOSUR de conformidad con los términos de la opinión emitida por el Parlamento, la norma deberá ser remitida por los Poderes Ejecutivos y considerada a través de procedimientos especiales en el respectivos Congresos Nacionales, en los cual se observarán los plazos constitucionales o reglamentarios a fin de asegurar su tratamiento preferencial.

Se busca con este precepto, asegurar y adoptar un procedimiento uniforme en los Congresos Nacionales de los cuatro Estados partes, rápido y específico para la tramitación legislativa de aquellas normas que hayan recibido un parecer favorable del Parlamento del MERCOSUR.

Al respecto, la experiencia acumulada pone de manifiesto la necesidad de agilizar en los respectivos Congresos Nacionales la consideración de normas del MERCOSUR que, incluso en muchos casos, generan compromisos fundamentales para el desarrollo del proceso de integración y de beneficio para todos los ciudadanos.

13) Proponer proyectos de normas para su consideración por el Consejo del Mercado Común, el que deberá presentar semestralmente información sobre su tratamiento;

Justificación Una de las tareas más importantes que deberá realizar el Parlamento es la de elaborar iniciativas para la creación de normas MERCOSUR. Esta competencia tiene por objetivo transformar al Parlamento en una caja de resonancia de las demandas de la ciudadanía, para que la sociedad adquiera voz en el proceso de integración regional.

El Parlamento, en tanto fuente de legitimidad política, permitirá que los habitantes de ese espacio territorial que se está construyendo, puedan participar de la fijación de las prioridades del proceso de integración, identificando y definiendo cuáles son sus intereses y objetivos desde una perspectiva y un espacio político comunes.

Finalmente, se entiende conveniente, determinar los plazos en que el Consejo del Mercado Común deberá brindar al Parlamento información sobre sus iniciativas, entendiendo que hace a la necesaria corresponsabilidad entre los órganos del sistema, prestar atención y tratar las propuestas que se generan en cada uno de ellos, en plazos razonables.

De todos modos, el Consejo del Mercado Común sólo deberá informar sobre su tratamiento, que podrá consistir desde su sola consideración hasta la adopción de una norma que recoja el espíritu de la propuesta elaborada por el Parlamento Mercosur.

14) elaborar anteproyectos de normas, especialmente aquellos que se destinen a la armonización y al mutuo reconocimiento de las legislaciones nacionales de los Estados partess, los que serán comunicados a los Parlamentos nacionales a los efectos de su eventual consideración;

Justificación Esta competencia tiene como precedente la ya establecida en el art. 3 inc. f del Reglamento vigente de la CPC, a saber: f) elaborar Política Legislativa de integración y realizar los estudios tendientes a la armonización de las legislaciones de los Estados partess, aprobar los proyectos correspondientes y otras normas de derecho comunitario, que serán remitidos a la consideración de los Parlamentos Nacionales;

Esta competencia se basa en el reconocimiento de la capacidad técnica que se desarrollará en el ámbito del Parlamento del Mercosur. Ella permitirá la elaboración de los estudios que sean necesarios, a fin de determinar las modificaciones que puedan requerirse en la normativa de cada uno de los Estados partess, teniendo en cuenta el objetivo de armonizar sus legislaciones en correspondencia con el pleno desarrollo del mercado común.

Estos anteproyectos podrán surgir tanto por la iniciativa del propio Parlamento como en respuesta a un requerimiento de los parlamentos nacionales, los que podrán solicitar a este órgano que elabore propuestas en materia de armonización legislativa.

15) desarrollar acciones y trabajos conjuntos con los Parlamentos nacionales, con el fin de asegurar el cumplimiento de los objetivos del MERCOSUR, en particular aquellos relacionados con la actividad legislativa;

Justificación Estas funciones son concordantes con las que en la actualidad realiza la CPC y que se encuentran contempladas en el art. 3, incs. a) y h) de su Reglamento vigente, a saber:

Art. 3, inc. a) acompañar la marcha del proceso de integración regional expresado en la formación del Mercado Común del Sur - MERCOSUR - e informar a los Congresos Nacionales a ese respecto;

Art. 3, inc. h) concertar relaciones de cooperación con los Parlamentos de terceros países y con otras entidades constituidas en el ámbito de los demás esquemas de integración regional;

5. Integración

Los integrantes del Parlamento tendrán la calidad de Parlamentarios del MERCOSUR.

El Parlamento se conformará de la siguiente manera:

Argentina: 31 Parlamentarios

Brasil: 36 Parlamentarios

Paraguay: 16 Parlamentarios

Uruguay: 16 Parlamentarios

Las modificaciones al presente artículo podrán ser adoptadas por Decisión del Consejo del Mercado Común, a propuesta del Parlamento aprobada por una mayoría especial de tres cuartos de sus miembros, que representen a su vez la mayoría absoluta del total de los Parlamentarios de cada Estado Parte.

Propuesta de Uy: "....que representen a su vez 3/5 del total de los Parlamentarios de cada Estado Parte."

RESERVA DE PARAGUAY

El Parlamento se conformará por 16 parlamentarios por cada Estado Parte.

Justificación del artículo 5

En la elaboración de este proyecto, se ha optado por un criterio de proporcionalidad atenuada. Se han tomado en cuenta las diferencias de magnitud de las respectivas poblaciones. Pero a la vez, se ha considerado la necesidad de preservar el criterio de igualdad de derechos y obligaciones que establece el artículo 1º del Tratado de Asunción. De allí que se dejaron de lado dos opciones posibles. La primera sería la de igualdad del número de parlamentarios por cada Estado Parte. Se consideró que ello afectaría la cualidad representativa del Parlamento. La segunda sería la de una proporcionalidad plena, esta fórmula reflejaría la enorme asimetría poblacional existente. Por lo demás se ha previsto que por consenso del Consejo del Mercado Común proponga una modificación de la proporcionalidad establecida a propuesta del propio Parlamento.

El artículo sobre la integración del Parlamento del MERCOSUR es una de las disposiciones más complejas del proyecto de Protocolo, y por eso consideramos importante extendernos en los fundamentos del mismo. Un Parlamento que se componga de un número igual de miembros por Estado Parte y que adopte un sistema de toma de decisiones por consenso, reproducirá las limitaciones que hoy dificultan la labor de la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC): la regla de consenso implica la parálisis, porque el proceso deliberativo, aunque de carácter consultivo y no decisorio, puede ser frenado por la simple inconformidad de un miembro del Parlamento; el consenso no es una práctica parlamentaria, y desvirtuaría el principio general de que cada parlamentario tiene un voto, imposibilitando la representación de las distintas expresiones de una sociedad, sobre todo las minoritarias; se cuestiona sistemáticamente la representatividad de la CPC, considerando las asimetrías económicas y demográficas entre los Estados partess.

Por otra parte, en los Parlamentos regionales los parlamentarios se reagrupan por familias políticas y por lo tanto, la toma de posiciones de los mismos no se orienta necesariamente por su nacionalidad, sino por sus preferencias ideológicas.

Es evidente que las sociedades representadas por los parlamentarios no son homogéneas del punto de vista ideológico, político y cultural. Y que los parlamentarios del MERCOSUR deberán reflejar esas diferencias.

Luego, en materia de representación, las reglas de la paridad y del consenso terminan por ser antidemocráticas, porque obedecen a una lógica totalmente distinta, proveniente de la diplomacia multilateral, que defiende la regla de un Estado un voto en nombre de la igualdad formal entre los Estados.

Por esta razón, este artículo debe ser necesariamente leído en conjunto con aquél que determina el sistema de toma de decisiones, y lo prevé por distintas mayorías, que posibilita que se exija, para algunas materias, el consenso, pero que igualmente abre un abanico de posibilidades de mayorías simple y absoluta, con requisitos adicionales como los de manifestación favorable de

parlamentarios de 3 o 4 Estados, que a su vez representen la mayoría de las Delegaciones de los mismos.

El criterio utilizado para la definición del número de miembros de una Casa Legislativa nacional, que representan al pueblo, es naturalmente el demográfico.

Sin embargo, difícilmente se puede imaginar un Parlamento que refleje una proporción directa entre población y sillas en la Cámara, sin ponderarla con elementos ajenos, en particular por los criterios geográficos, económicos y de importancia relativa.

En efecto, para los Parlamentos regionales, suele ser utilizada una combinación entre los indicadores económicos, geográficos y demográficos de cada unidad política en él representada.

En la propuesta presentada por el GTAN, se tomó en consideración la imposibilidad (y también la innecesariedad) de reflejar directamente la superficie, el Producto Interno Bruto o los indicadores demográficos de cada Estado Parte en la integración del Parlamento, que son bastante asimétricos como lo revela la siguiente tabla.

2003	Sup. Km2	Población	PIB (millones de US\$)	PIB per capita	PIBpc/ PIBpcMS
Argentina	2.800.000	38.400.000	126.700	3.299	116%
Brasil	8.500.000	176.600.000	492.300	2.788	98%
Paraguay	406.800	5.600.000	5.800	1.036	36%
Uruguay	176.200	3.400.000	13.216	4.078	116%
Mercosur	11.883.000	224.000.000	636.000	2.839	100%

De esta manera, en la presente propuesta, ningún Estado tiene menos de 16 ni más de 36 representantes, lo que constituye una franja razonable de representación, adoptando un criterio proporcional sin crear diferencias numéricas profundas.

Es evidente que la fórmula genera una enorme sobre-representación de los Estados con menor población en detrimento de los más poblados, tal como lo indican las siguientes relaciones entre representantes y representados: un parlamentario del MERCOSUR representa, en el caso de la Argentina 1.179.935 habitantes, en el de Brasil 4.851.040 habitantes, en el de Paraguay 335.000 habitantes y en el de Uruguay 202.562 habitantes aproximadamente en todos los casos.

Aún así, el proyecto contiene un criterio demográfico directo, que puede quedar como referencia para el proceso de ampliación del Mercosur, a través de la adhesión de nuevos miembros al Tratado de Asunción, que es el techo de: 16 parlamentarios hasta 10 millones de habitantes; de 31 parlamentarios hasta 100 millones de habitantes; y de 36 parlamentarios para más de 100 millones de habitantes.

Finalmente, asociado a las formas de mayoría adoptadas por el Protocolo, el número de diputados permite composiciones políticas variadas y múltiples entre los representantes de los países menos y más poblados, descartando el predominio de uno o más Estados sobre los demás.

Las alianzas que quedan por construir, por lo tanto, son los entendimientos políticos transnacionales en beneficio de la consolidación de la democracia en los Estados partess y de la representación fidedigna de sus pueblos.

RESERVA DE PARAGUAY – JUSTIFICACIÓN

Reafirmando nuestra vocación ineludible e irreversible de que se cree y se instale el Parlamento del MERCOSUR como un hito fundamental en el proceso de diseño institucional del MERCOSUR, los miembros del GTAN de nacionalidad paraguaya, se permite disenter de las fundamentaciones expuestas por los restantes técnicos, basada en las consideraciones que a continuación pasamos a exponer:

1) somos partidarios de lo que establecen los artículo 2 y 16 del Tratado de Asunción, los artículos 143 inc 3) y 145 de la Constitución Paraguaya, que disponen que el MERCOSUR estará fundado en la reciprocidad de derechos y obligaciones entre los Estados partes y que, durante el período de transición las decisiones del Consejo del Mercado Común, del Grupo y de los demás órganos creados y que se vayan creando en este período, las decisiones serán tomadas por consenso y con la presencia de todos los Estados partes.

2) que las reglas mencionadas se han constituido para salvaguardar los intereses y el principio de igualdad entre los estados, consagrados en el Tratado de Asunción.

6. Elección

1. Los Parlamentarios serán elegidos a través de sufragio directo, universal y secreto, de los ciudadanos de los respectivos Estados partes.

A partir del 1 de enero del 2011 todos los Parlamentarios deberán haber sido elegidos de conformidad con el párrafo anterior.

2. El mecanismo de elección de los Parlamentarios y sus suplentes, se regirá por lo previsto en la legislación de cada Estado Parte, la cual procurará asegurar una adecuada representación por género, etnias y regiones según las realidades de cada Estado.

3. Cada Parlamentario será electo conjuntamente con sus suplentes, quienes lo sustituirán, de acuerdo a la legislación electoral del Estado Parte respectivo, en los casos de ausencia definitiva o transitoria.

Los suplentes serán elegidos en la misma fecha y forma que los Parlamentarios titulares, así como para idénticos períodos.

4. A los efectos de poner en práctica la elección directa de los Parlamentarios, se establece un período de transición que se extenderá, en cada Estado Parte, desde la fecha de instalación del Parlamento hasta la primera elección directa de parlamentarios del MERCOSUR en cada uno de los Estados, cuya realización no excederá la primera elección nacional general en cada Estado Parte.

Durante el período de transición:

Los Parlamentos nacionales establecerán las modalidades de designación de sus respectivos parlamentarios, los que deberán ser elegidos de entre los legisladores de los respectivos Parlamentos, designando un titular y un suplente.

Justificación a del artículo 6 -Elección

La norma previene el mecanismo de elección de los parlamentarios del MERCOSUR quienes representarán a sus respectivos pueblos a través del voto directo, universal y secreto de cada ciudadano, de cada Estado Parte.

Esta disposición constituye la consagración del principio de la legitimidad democrática y además instituye una fecha cierta (1 -1 – 2011) a partir de la cual todos los parlamentarios deberán asumir la función mediante la elección directa.

Por otra parte la propuesta traslada y reenvía a la legislación de cada Estado el sistema y los mecanismos particulares de la elección directa que corresponda en cada caso. Al mismo tiempo establece la pretensión de incluir en la representación electa las cuestiones temáticas vinculadas al género, las etnias y las regiones, según las posibilidades jurídicas y fácticas de cada estado.

Se completa la norma con el establecimiento de un período de transición que transcurrirá desde la instalación del Parlamento hasta la primera elección directa con plazo definitivo al 31 de diciembre del 2010. En este lapso los Estados partes tienen la oportunidad de registrar su primera elección directa de parlamentarios del MERCOSUR, de conformidad al calendario electoral respectivo. De esta suerte al 31 de diciembre del 2010 todos los miembros plenos del MERCOSUR tendrán una representación parlamentaria elegida en forma directa. El proceso se irá ajustando de acuerdo con la previsión electoral de cada estado y concluirá en la fecha indicada. Asimismo cada parlamento nacional cubrirá la representación durante el período de transición con sus respectivos legisladores (de mandato vigente), para agilizar el proceso de instalación, otorgarle continuidad a la construcción del Parlamento, hasta tanto surjan los primeros parlamentarios electos por la ciudadanía.

7. Participación de los Estados Asociados

Los Estados Asociados del MERCOSUR que manifiesten su voluntad de participar del Parlamento podrán enviar delegados de sus Parlamentos nacionales, los que participarán en carácter de invitados en las sesiones públicas, con derecho a voz y sin voto.

Justificación artículo 7 Participación de los Estados Asociados

El status de Estado Asociado está definido en la Decisión CMC N° 18/04, en sus artículos 1 al 3. Su participación en el Parlamento se regirá de acuerdo a las condiciones y procedimiento establecidos en dicha Decisión.

El carácter de públicas o reservadas de las reuniones se regirá, en la oportunidad y a través de los mecanismos, que dicte al efecto su reglamento interno.

8. Incorporación de nuevos miembros

El Consejo del Mercado Común informará al Parlamento de las solicitudes de adhesión de nuevos Estados partes al MERCOSUR, para que éste evalúe la necesidad de modificar el artículo 5. Las modificaciones a dicho artículo podrán ser adoptadas por Decisión del Consejo del Mercado Común, a propuesta del Parlamento aprobada por una mayoría especial de tres cuartos de sus miembros, *que representen a su vez la mayoría absoluta del total de los Parlamentarios de cada Estado Parte.*

El Acta de Adhesión determinará la incorporación de los nuevos parlamentarios al Parlamento.

RESERVA DE PARAGUAY al artículo de mecanismo de toma de decisiones (15)

Justificación artículo 8 - Incorporación de nuevos miembros

El mecanismo establecido en este artículo prevé la posibilidad de que un nuevo Estado se incorpore como Estado Parte al MERCOSUR, lo que implicará su adhesión al Tratado de Asunción y a todos los Protocolos adicionales al mismo.

Cuando un Estado solicite su incorporación en los términos antes descriptos, el Consejo del Mercado Común deberá informar al Parlamento MERCOSUR para que éste comience los análisis necesarios para la modificación del artículo 5 – integración - con el objetivo de elevar al Consejo del Mercado Común una propuesta al efecto.

Dicha propuesta deberá contar con la aprobación de una mayoría especial de $\frac{3}{4}$ de sus miembros, *que representen a su vez la mayoría absoluta del total de los Parlamentarios de cada Estado Parte.*

RESERVA DE PARAGUAY al artículo de mecanismo de toma de decisiones (15)
JUSTIFICACIÓN: ver artículo 15

9. Independencia

Los miembros del Parlamento del MERCOSUR no estarán sujetos a mandato imperativo y actuarán con independencia en el ejercicio de sus funciones.

Justificación artículo 9 – Independencia

Este dispositivo, al prohibir un mandato imperativo, pretende asegurar la total independencia de los parlamentarios del MERCOSUR en el ejercicio de sus funciones.

Tal independencia es garantizada, inclusive, en relación a eventuales instrucciones provenientes de sus respectivos Gobiernos.

10. Mandato

Los Parlamentarios tendrán un mandato común de 4 (cuatro) años, contados a partir de la fecha de asunción en el cargo, y podrán ser reelectos.

Salvo durante el período de transición mencionado en el inciso 4 del artículo 6, el ejercicio del cargo de Parlamentario es incompatible con el ejercicio de mandatos legislativos o ejecutivos en los Estados partess, así como con el desempeño de cargos en los demás órganos del MERCOSUR.

Justificación artículo 10 – Mandato

El objetivo de este artículo es que existan períodos regulares de cada legislatura de cuatro (4) años, impidiendo el desacople que provocaría una duración de mandatos desiguales. Para lograr este objetivo permanente se establece durante el período de transición la posibilidad de que la primera elección directa de parlamentarios se realice para períodos de diferente extensión.

La necesidad de esta cláusula transitoria debe entenderse en virtud de que el período de transición establecido por el inciso 4 del artículo 6 – elección – tiene una duración variable, que se extiende en cada Estado Parte desde la fecha de puesta en funcionamiento del Parlamento del MERCOSUR hasta la primera elección directa de parlamentarios de cada uno de los mismos.

Se establece además que el ejercicio del cargo de parlamentario del MERCOSUR es incompatible con el ejercicio del mandato legislativo y/o cargo ejecutivo en el ámbito de los Estados partess. De la misma forma se establece la incompatibilidad para el desempeño de cargos en otros órganos del MERCOSUR.

11. Requisitos

Los candidatos a Parlamentarios deberán cumplir con los requisitos exigibles para ser diputado nacional, según el derecho del Estado Parte respectivo.

Justificación del Artículo 11 - Requisitos

Estos requisitos son:

En el caso argentino, Art. 48, de la Constitución Nacional.

En el caso brasileño " § 3.º de la Constitución Nacional, Art. 14 Constitución Nacional de 1988, Enmienda Constitucional de Revisão Nº 4, de 1994 y Enmienda Constitucional Nº 16, de 1997

En el caso paraguay, Art. 221 de la Constitución Nacional.

En el caso uruguayo, Art. 90 de la Constitución Nacional.

12. Prerrogativas e inmunidades

El régimen de prerrogativas e inmunidades se regirá por lo que se establezca en el Acuerdo Sede mencionado en el artículo 21.

Los Parlamentarios no podrán ser juzgados, en ningún momento, ni durante ni después de su mandato, civil o penalmente por las opiniones y votos emitidos en el ejercicio de sus funciones.

Los desplazamientos de los miembros del Parlamento, para comparecer a su local de reunión y de allí regresar, no serán limitados por restricciones legales ni administrativas.

Justificación artículo 12 – Prerrogativas e inmunidades

Las prerrogativas e inmunidades del Parlamento y de sus funcionarios son remitidas al Acuerdo de Sede previsto en el artículo 21, inciso 2, del presente Protocolo, a ser celebrado con el Gobierno de la República Oriental del Uruguay, de conformidad con la práctica internacional.

El segundo párrafo garantiza que los parlamentarios del MERCOSUR no estarán sujetos a procesos judiciales, tanto durante el ejercicio de su mandato como después de finalizado el mismo, en virtud de la emisión de votos y opiniones en el ejercicio de sus funciones.

Finalmente, el último párrafo garantiza el desplazamiento de los parlamentarios del MERCOSUR, sin ninguna restricción, hasta el lugar de su reunión.

13. Capacidad procesal

El Parlamento tendrá capacidad para actuar en defensa de sus competencias e intereses directos, a través del Tribunal Permanente de Revisión.

Justificación artículo 13 – capacidad

1) El artículo bajo análisis hace parte del régimen general del Protocolo, el cual está basado en un mecanismo de "pesos y contrapesos" que harán del futuro Parlamento un órgano relevante dentro del MERCOSUR.

Esta disposición debe entenderse enmarcada, y además interpretarse, dentro del contexto de las competencias y deberes que el Protocolo confiere al Parlamento.

2) La capacidad de actuación procesal que el presente artículo atribuye al Parlamento, le permitirá actuar, exclusivamente, para la salvaguarda de "sus competencias e intereses directos", los cuales están contenidos en el Protocolo. En otras palabras, la posibilidad que tendrá el nuevo órgano de acudir al Tribunal Permanente de Revisión (no al Tribunal *ad hoc* del MERCOSUR), creado por el Protocolo de Olivos, se circunscribe únicamente a los supuestos en los que el Parlamento alegue una afectación de los prerrogativas y facultades que surgen del propio Protocolo.

De esta manera puede que argumentarse que el "fiel" cumplimiento de las disposiciones del Protocolo, por todos los actores involucrados, hará inviable la invocación del artículo 13, y con ello la posibilidad de acceso al Tribunal Permanente de Revisión (TPR). A la inversa, la falta de observación de las normas del Protocolo por cualquiera de los obligados, permitirá al Parlamento, agotadas las instancias, acudir al TPR.

3) Además de explicarse la capacidad procesal – tal como se mencionó – a partir del plexo de competencias y deberes que nacen en cabeza del Parlamento, existe otra razón adicional.

En efecto, cabe recordar que el acceso al TPR está previsto para varios sujetos, los cuales de esta manera, están revestidos de capacidad procesal. En este sentido, el TPR puede actuar a petición (consulta o controversia, según el caso):

- a) de un Estado Parte;
- b) de todos los Estados partess actuando conjuntamente;
- c) de los órganos decisorios del MERCOSUR, a saber:
 - el Consejo del Mercado Común;
 - el Grupo Mercado Común; y
 - la Comisión de Comercio del MERCOSUR; y
- d) de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados partess, con jurisdicción nacional.

De la enumeración surge lo siguiente. En primer lugar, todos los Estados partess, en forma individual o colectiva, tiene acceso al TPR. Además, todos los órganos principales del MERCOSUR – CMC, GMC y CCM – mantienen dentro de sus prerrogativas el posible recurso al

Tribunal. Por último, también los Tribunales Superiores nacionales podrán plantear asuntos ante el TPR.

En definitiva, la importancia y trascendencia institucional del Parlamento, que lo colocará como uno de los órganos principales del MERCOSUR – a tenor de su naturaleza y funciones –, se convierte en una justificación adicional de peso para el reconocimiento de su capacidad procesal.

4) Asimismo, lo establecido en el artículo 13 encuentra respaldo en los modernos regímenes procesales de los procesos de integración. En efecto, tanto en las Comunidades Europeas como en el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), el Parlamento Europeo y el Parlamento Centroamericano (PARLACEN), respectivamente, tiene reconocida, en los tratados fundacionales, su capacidad de actuación procesal ante los correspondientes tribunales regionales: Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE), en el primer caso y la Corte Centroamericana de Justicia, en el segundo (CCJ).

Más aún, en el caso europeo, el Parlamento obtuvo su capacidad procesal al margen de lo previsto inicialmente por los tratados constitutivos; en efecto, a pesar de que dicha prerrogativa no estaba reconocida en el Tratado de Roma (1958), el TJCE permitió al Parlamento Europeo entablar una acción judicial, en el conocido caso "*Chernobyl*", lo cual fue posteriormente introducido en los acuerdos comunitarios a través del Tratado de Maastricht. Cabe destacar que al momento del asunto mencionado, el Parlamento Europeo, al igual que el futuro Parlamento del MERCOSUR, carecía de poder decisorio.

14. Aprobación del reglamento interno

El Parlamento aprobará su reglamento interno por mayoría especial de tres cuartos de sus miembros, que representen a su vez la mayoría absoluta del total de los Parlamentarios de cada Estado Parte.

RESERVA DE PARAGUAY

Justificación del Artículo 14 - Aprobación del reglamento interno

Al establecerse que el Parlamento aprobará su Reglamento Interno se sigue un principio habitual del Derecho Público, en el que es de orden que todo órgano de integración pluripersonal se gobierne interiormente por el reglamento que el mismo dicte con ese fin. La mayoría calificada que se requiere para su aprobación, responde a la evidente importancia que el Reglamento tendrá para el correcto funcionamiento del órgano parlamentario que se instituye.

Trátase de una doble mayoría. La de $\frac{3}{4}$ del total de sus miembros, referida a su integración global - sin distinción de Estados - y la mayoría absoluta de la representación parlamentaria de cada Estado Parte.

15. Sistema de toma de decisiones

1. El Parlamento adoptará sus decisiones y actos por mayoría simple, absoluta, ordinaria o especial.
2. Para la mayoría simple se requerirá el voto de más de la mitad de los Parlamentarios presentes.
3. Para la mayoría absoluta se requerirá el voto de más de la mitad del total de los Parlamentarios integrantes del cuerpo.
4. Para la mayoría ordinaria se requerirá el voto de los dos tercios de los miembros presentes, que representen a su vez la mayoría simple de los Parlamentarios presentes de al menos tres Estados partess.
5. Para la mayoría especial se requerirá el voto de tres cuartos de los miembros presentes, que representen a su vez la mayoría simple de los Parlamentarios presentes de todos los Estados partess.
6. Salvo disposición en contrario, será exigible la mayoría ordinaria.

RESERVA DE PARAGUAY:

El sistema de toma de decisiones para los actos del Parlamento será por consenso.

Justificación del artículo 15 - Sistema de toma de decisiones

Esta disposición resuelve una de las cuestiones políticamente más trascendentes, de acuerdo a los criterios que se pasan a exponer.

En primer lugar, se abandona la regla, del art. 37 del Protocolo de Ouro Preto, que exige el consenso de los cuatro Estados partess, para la adopción de cualquier decisión por los órganos del MERCOSUR.

Se consideró, razonablemente, que el consenso - o sea la unanimidad - es prácticamente incompatible con el funcionamiento de una institución parlamentaria, ya que haría correr el riesgo cierto de condenarla a la inoperancia total.

Sin embargo, se establecieron mayorías exigentes, de modo de preservar los derechos a la participación efectiva en las decisiones, respecto de aquellos Estados partess que contarán con menor representación en este Parlamento (Paraguay y Uruguay). Tales mayorías, de acuerdo al numeral 1 de este precepto, son de cuatro categorías ; simple, absoluta, ordinaria y especial.

La mayoría simple (inciso 2) requiere el voto de la mitad más uno de los presentes y se supone que se aplicará, según lo disponga el Reglamento Interno, en la resolución de las cuestiones de trámite y de procedimiento interno, que suelen plantearse durante las sesiones de los órganos parlamentarios.

Para la mayoría absoluta se requerirá el voto de más de la mitad del total de los Parlamentarios integrantes del cuerpo y, se ha previsto, en general, su utilización como mecanismo exigible para la doble mayoría en los asuntos de importancia superior previstos en los artículos 5 y 14.

La mayoría ordinaria, que será de aplicación preceptiva, salvo previsión reglamentaria expresa en contrario, según lo dispone el inciso final, se alcanzará con el voto de los 2/3 de los miembros presentes. Estos, además, deberán representar la mayoría simple - o sea, la mitad mas uno - de los parlamentarios presentes de tres Estados partess, por lo menos.

La mayoría especial, que el Reglamento reservará para los asuntos y decisiones de mayor trascendencia, eleva la exigencia del voto de los miembros presentes a sus $\frac{3}{4}$, en cuyo caso deberán representar, a su vez, la mayoría absoluta de los parlamentarios presentes de todos los Estados partess.

Como puede advertirse, salvo en el caso de la mayoría absoluta, las mayorías se computan siempre sobre miembros presentes, de modo de que los ausentes no graviten como votos negativos, lo que sería la consecuencia ineludible de referir las mayorías al total de los integrantes, tanto respecto del órgano en su conjunto como de las bancadas de cada país.

RESERVA DE PARAGUAY al artículo de mecanismo de toma de decisiones (15)
JUSTIFICACIÓN: ver artículo 15

16. Organización

1. El Parlamento contará con una Mesa Directiva, encargada de la dirección de los trabajos legislativos y de sus servicios administrativos.

Estará compuesta por un Presidente y un Vicepresidente de cada uno de los demás Estados partess, de acuerdo a lo que establezca el Reglamento Interno.

Será asistida por un Secretario Parlamentario y un Secretario Administrativo.

El mandato de los miembros de la Mesa Directiva será de 2 (dos) años, pudiendo ser reelecta una sola vez.

En caso de ausencia o impedimento temporario, el Presidente será sustituido por uno de los Vicepresidentes, de acuerdo a lo que establezca el Reglamento Interno.

2. El Parlamento dispondrá de una Secretaría Parlamentaria y una Secretaría Administrativa, con funcionamiento permanente en su sede.

3. El Parlamento constituirá comisiones, permanentes y temporarias, observando una representación proporcional de los Estados partess.

4. El personal técnico del Parlamento estará integrado por ciudadanos de los Estados partess. Será designado por concurso público internacional, tendrá estatuto propio y su régimen jurídico será equivalente al del personal de los otros órganos del MERCOSUR.

Justificación artículo 16 - organización

Este artículo establece en su inciso 1 la estructura mínima del Parlamento, la que se compondrá por una Mesa Directiva cuyas funciones serán la de dirigir los trabajos legislativos y los servicios administrativos conforme lo disponga su Reglamento Interno.

De la composición de esa Mesa Directiva participarán los cuatro Estados partess, representados por un Presidente y tres Vicepresidentes, uno por cada uno de los otros tres Estados partess, elegidos entre los parlamentarios, por los mecanismos que al efecto establezca el Reglamento Interno. El mismo definirá también el modo de funcionamiento y los mecanismos de decisión de la Mesa Directiva.

La Mesa Directiva será asistida por dos secretarías, una parlamentaria y otra administrativa según lo establece el inciso 2.

Según el inciso 3 para el desarrollo de sus actividades, el Parlamento establecerá mediante su Reglamento Interno la conformación de comisiones permanentes y temporarias, observando una participación proporcional de los Estados partess en las mismas.

Dichas comisiones tendrán por función principal, el análisis particular de los anteproyectos y proyectos de norma.

De la misma forma el Reglamento Interno definirá otras competencias específicas para las mismas, entre las que podrían contemplarse las previstas en los incs. 5, 8, 9, 10 y 11 del art. 4 del presente Protocolo.

Respecto del personal del Parlamento, el inc. 4, establece que para el personal técnico del Parlamento se prevé un mecanismo de selección a través de concurso público internacional, entendiendo que la transparencia de los procedimientos es fundamental a la calidad institucional, siendo además el mecanismo más idóneo para lograr el objetivo de dotar a la institución de personal altamente calificado.

17. Reuniones

El Parlamento se reunirá en sesión ordinaria al menos una vez por mes y será convocado a sesiones extraordinarias a solicitud del Consejo del Mercado Común o a requerimiento de Parlamentarios de acuerdo a lo que establezca el Reglamento interno.

Todas las reuniones del Parlamento y de sus Comisiones serán públicas, salvo aquellas que sean declaradas de carácter reservado.

Justificación del artículo 17 - reuniones

A fin de establecer un mecanismo que otorgue continuidad y visibilidad a las tareas del Parlamento, comprensión de sus objetivos y respaldo ciudadano, la norma requiere por lo menos una sesión mensual, en forma ordinaria, además de las extraordinarias que se celebrarán cuando así lo decidan el Consejo del Mercado Común o un número determinado de parlamentarios cuya modalidad de solicitud estará determinada en el reglamento interno.

Por otro lado, tanto las reuniones del parlamento, como la de sus respectivas comisiones serán públicas por razones manifiestas y sólo aquellas que sean declaradas expresamente como tales tendrán el carácter de reservado.

18. Deliberaciones

1. Las reuniones del Parlamento y de sus Comisiones podrán iniciarse con la presencia de al menos un tercio de sus miembros, en el cual estén representados tres Estados partess.
2. Cada Parlamentario tendrá derecho a un voto.
3. El reglamento interno establecerá la posibilidad de que, en circunstancias excepcionales, el Parlamento pueda sesionar y adoptar sus decisiones y actos a través de medios tecnológicos que permitan reuniones a distancia.

RESERVA DE PARAGUAY

Justificación del artículo 18 - deliberaciones

Se establece un quórum mínimo relativamente accesible de un tercio de los miembros del cuerpo para iniciar el trabajo parlamentario, tercio en el cual estarán representados por lo menos tres Estados partes. De todas maneras, con esta exigencia de quórum no se podrán tomar decisiones sino que sólo posibilitará el comienzo del tratamiento de los diversos temas sometidos a su deliberación y consideración. Cada parlamentario tendrá derecho a un voto, lo que parecería constituir una obviedad. Sin embargo, esta definición consagra el principio de la libertad de opinión y del no sometimiento a mandatos imperativos respecto de cada legislador. Ello, con en el tiempo y con el transcurso del gradual crecimiento institucional del Parlamento, permitirá quizás la constitución de familias políticas que resuelvan las cuestiones, ya no con un criterio meramente nacional sino con un óptica transversal, de acuerdo a las diversas corrientes de opinión o pensamiento representadas en el Parlamento.

Por último, el reglamento interno resolverá en qué situaciones excepcionales el Parlamento podrá sesionar y adoptar resoluciones mediante medios tecnológicos que impulsen las reuniones a distancia. Esta forma de sesionar y resolver virtualmente, podrá ajustarse a casos de extremada urgencia o de notorio conocimiento previo en cuanto a la toma de decisiones.

RESERVA DE PARAGUAY al artículo de mecanismo de toma de decisiones (15)
JUSTIFICACIÓN: ver artículo 15

19. Actos del Parlamento

Son actos del Parlamento del MERCOSUR:

1. Dictámenes;
2. Proyectos de normas;
3. Anteproyectos de normas;
4. Declaraciones;
5. Recomendaciones;
6. Informes; y

7. Resoluciones.

Justificación del artículo 19 – Actos del Parlamento

Se entiende por:

- 1) **Dictamen:** Documento público suscripto por una cantidad determinada de parlamentarios conforme a las normas que dicte el reglamento interno, que manifieste su aprobación o rechazo, relativo a la naturaleza, alcance y resultados del examen realizado sobre los proyectos de norma u otros asuntos sometidos a la opinión del Parlamento.
- 2) **Proyecto de norma:** Documentos con vocación normativa destinados a ser remitidos a los órganos decisorios del MERCOSUR que correspondan, según la materia.
- 3) **Anteproyecto de norma:** Documentos con vocación normativa destinados a ser remitidos a los Parlamentos nacionales, a los fines de su eventual consideración.
- 4) **Declaración:** toda proposición que tenga por objeto expresar una opinión del Parlamento sobre cualquier asunto de interés público, o manifestar su voluntad de practicar algún acto en tiempo determinado, no siendo incidental al curso ordinario del debate.
- 5) **Recomendación:** documento público suscripto por una cantidad determinada de parlamentarios, que manifieste la opinión del Parlamento MERCOSUR, para la consideración y tratamiento por parte de los órganos decisorios, sobre las propuestas de normas o iniciativas sometidas a su consideración por cualquier órgano del MERCOSUR, o por iniciativa propia.
- 6) **Informe:** documento público suscripto por una cantidad determinada de parlamentarios conforme a las normas que dicte el reglamento interno, que contenga el análisis de alguna temática particular, que contribuya al debate del Parlamento.
- 7) **Resolución:** Toda disposición de carácter imperativo que pueda adoptar el cuerpo por sí; y/o la adopción de medidas relativas a la composición u organización interna del Parlamento MERCOSUR y de sus procedimientos.

20. Presupuesto

Los Estados partess contribuirán al presupuesto del Parlamento de acuerdo a los siguientes criterios:

- 1) Proporcional a su participación en el Parlamento.
- 2) En una proporción que refleje la relación entre el PBI nacional y el PBI regional.

RESERVA DE PARAGUAY

Justificación artículo 20 - presupuesto

En relación al aporte financiero que los Estados partess deberán realizar para el presupuesto anual del Parlamento, se propone una fórmula que combine dos criterios.

Estos criterios expresan la necesidad de aliviar la carga financiera de los países cuya relación entre PBI nacional / PBI regional sea más desfavorable. Asimismo prevé que alguna proporción de la contribución esté en relación con la cantidad de parlamentarios de cada Estado Parte en el Parlamento.

La proporción entre ambos criterios deberá ser reglamentada por Decisión del Consejo del Mercado Común.

21. Sede

1. La sede del Parlamento será la ciudad de Montevideo, República Oriental del Uruguay.
2. El MERCOSUR firmará con la República Oriental del Uruguay un Acuerdo Sede que definirá las normas relativas a los privilegios, las inmunidades y las exenciones del Parlamento, de los parlamentarios y demás funcionarios, de acuerdo a las normas del derecho internacional vigentes.

Justificación del artículo 21 – Sede del Parlamento del MERCOSUR

MERCOSUR/CPC/ME/REC. 1/2005

Sede del Parlamento del MERCOSUR

VISTO: el estudio de los protocolos de Creación del Parlamento del MERCOSUR.

CONSIDERANDO: la voluntad manifiesta de los Presidentes y Representantes de las cuatro Secciones Nacionales en reunión realizada en el Edificio MERCOSUR el día 16 de febrero de 2005, para establecer la sede del Parlamento del MERCOSUR en la República Oriental del Uruguay.

La Comisión Parlamentaria Conjunta

Recomienda:

Que la ciudad de Montevideo, capital de la República Oriental del Uruguay, sea la sede del Parlamento del MERCOSUR.

Asunción, 30 de marzo de 2005

22. Adhesión y denuncia

En materia de adhesión o denuncia, regirán como un todo, para el presente Protocolo, las normas establecidas por el Tratado de Asunción.

La adhesión o denuncia al Tratado de Asunción o al presente Protocolo significan, *ipso jure*, la adhesión o denuncia al presente Protocolo y al Tratado de Asunción.

Justificación artículo 22 – adhesión y denuncia

El artículo 22 contiene una disposición típicamente formal, presente en todos los protocolos firmados en el ámbito del MERCOSUR, que establece los mecanismos aplicables a la solicitud de un tercer Estado para ser parte del presente Protocolo, como así también para retirarse del mismo.

El mecanismo de la adhesión previsto en este artículo y en aquellos a los cuales éste remite será complementado por lo que, en su momento, prevea el Acta de Adhesión correspondiente.

23. Vigencia y depósito

El presente Protocolo, parte integrante del Tratado de Asunción, entrará en vigor el trigésimo día contado a partir de la fecha en que haya sido depositado el cuarto instrumento de ratificación.

La República del Paraguay será depositaria del presente Protocolo y de los instrumentos de ratificación y notificará a los demás Estados partess la fecha de los depósitos de esos instrumentos, enviando copia debidamente autenticada de este Protocolo a los demás Estados partess.

24. Cláusula Revocatoria

Quedan derogadas todas las disposiciones de carácter institucional del Tratado de Asunción, del Protocolo de Ouro Preto y del Protocolo de Olivos que resulten incompatibles con los términos del presente Protocolo.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

PRIMERA

Lo dispuesto en el artículo 10 (mandato) se aplicará a partir del 1 de enero del 2011.

Durante el período de transición mencionado en el inciso 4 del artículo 5, los Parlamentarios electos en forma indirecta, cesarán en sus funciones al ser electos directamente sus sucesores, de acuerdo a la legislación de cada Estado Parte.

Todos los Parlamentarios en ejercicio de funciones en el Parlamento durante el período 2011-2014, deberán ser electos directamente antes del 31 de diciembre del 2010, pudiendo sus mandatos tener una duración diferente a la establecida en el artículo 10, por única vez, de acuerdo a la legislación del Estado Parte respectivo.

Justificación del artículo Primero de las Disposiciones Transitorias

Lo dispuesto en el artículo 10 - mandato - regirá a partir del 1/1/2011.

Durante el período de transición, los Parlamentarios del MERCOSUR electos en forma indirecta cesarán en sus funciones al ser electos directamente sus sucesores de acuerdo a la legislación de Cada Estado Parte. Todos los parlamentarios en el ejercicio de funciones en el Parlamento del MERCOSUR durante el período 2011 – 2014 deberán, ser electos de manera directa antes del 31 de diciembre de 2010, pudiendo tener sus mandatos una duración diferente, por única vez, de acuerdo a su legislación interna.

La idea de este artículo es que existan períodos regulares de cada legislatura de cuatro años e impedir el desacople que provocaría una desigual duración de mandatos. Para lograr este objetivo permanente, se establece durante el período de transición la posibilidad de que la primera elección directa de parlamentarios se realice para períodos de diferente extensión.

La necesidad de esta cláusula transitoria debe entenderse en virtud de que el período de transición, establecido por el inciso 4 del artículo 5, tiene una duración variable que se extiende, en cada Estado Parte, desde la fecha de puesta en funcionamiento del Parlamento MERCOSUR hasta la primera elección directa de parlamentarios en cada uno de los mismos.

Consideraciones Finales

Teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 22, a cuyo tenor el presente Protocolo es "parte integrante del Tratado de Asunción", este instrumento no requiere de una cláusula sobre el régimen aplicable a la solución de controversias que puedan surgir con motivo de la interpretación, aplicación o incumplimiento de sus disposiciones.

En efecto, al ser parte integrante del Tratado de Asunción, tal circunstancia, automáticamente, reconduce las eventuales controversias mencionadas en el párrafo anterior al régimen en la materia establecido en el MERCOSUR, el cual, en la actualidad, se encuentra plasmado en el Protocolo de Olivos, de 18 de febrero de 2002 y en sus normas reglamentarias. En tal sentido, cabe resaltar lo dispuesto en los artículos 1, inciso 1, y 39 del Protocolo de Olivos.

En resumen, las controversias que tuvieran origen en el presente Protocolo se entienden amparadas en el sistema de solución de controversias del MERCOSUR, de allí la redundancia de establecer una cláusula explícita sobre dicha cuestión.

Anexo III
MERCOSUR/CMC/DEC. N° 23/05
PROTOCOLO CONSTITUTIVO DEL PARLAMENTO DEL
MERCOSUR

LA REPÚBLICA ARGENTINA, LA REPÚBLICA FEDERATIVA DEL BRASIL, LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY Y LA REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY, en adelante estados partes;

TENIENDO EN CUENTA el TA, del 26 de marzo de 1991 y el POP, del 17 de diciembre de 1994 que establecieron la CPC y la Decisión CMC N° 49/04, “PM”.

RECORDANDO el Acuerdo Interinstitucional entre el Consejo del Mercado Común y la CPC, firmado el 6 de octubre de 2003.

CONSIDERANDO su firme voluntad política de fortalecer y de profundizar el proceso de integración del Mercosur, contemplando los intereses de todos los estados partes y contribuyendo, de tal forma, al simultáneo desarrollo de la integración del espacio sudamericano.

CONVENCIDOS de que el logro de los objetivos comunes que se han fijado los estados partes, requiere de un marco institucional equilibrado y eficaz, que permita crear normas que sean efectivas y que garanticen un clima de seguridad jurídica y previsibilidad en el desarrollo del proceso de integración, a fin de mejor promover la transformación productiva, la equidad social, el desarrollo científico y tecnológico, las inversiones y la creación de empleo, en todos los estados partes y en beneficio de sus ciudadanos.

CONSCIENTES de que la instalación del PM, con una adecuada representación de los intereses de los ciudadanos de los estados partes, significará un aporte a la calidad y equilibrio institucional del Mercosur, creando un espacio común en el que se refleje el pluralismo y las diversidades de la región, y que contribuya a la democracia, la participación, la representatividad, la transparencia y la legitimidad social en el desarrollo del proceso de integración y de sus normas.

ATENTOS a la importancia de fortalecer el ámbito institucional de cooperación interparlamentaria, para avanzar en los objetivos previstos de armonización de las legislaciones nacionales en las áreas pertinentes y agilizar la incorporación a los respectivos ordenamientos jurídicos internos de la normativa del Mercosur, que requiera aprobación legislativa.

RECONOCIENDO la valiosa experiencia acumulada por la CPC desde su creación.

REAFIRMANDO los principios y objetivos del Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el Mercosur, la República de Bolivia y la República de Chile, del 24 de julio de 1998 y la Declaración Presidencial sobre Compromiso Democrático en el Mercosur, del 25 de junio de 1996.

ACUERDAN:

Artículo 1

Constitución

Constituir el PM, en adelante el Parlamento, como órgano de representación de sus pueblos, independiente y autónomo, que integrará la estructura institucional del Mercosur.

El Parlamento sustituirá a la CPC.

El Parlamento estará integrado por representantes electos por sufragio universal, directo y secreto, de acuerdo con la legislación interna de cada Estado Parte y las disposiciones del presente Protocolo.

El Parlamento será un órgano unicameral y sus principios, competencias e integración se rigen según lo dispuesto en este Protocolo.

La efectiva instalación del Parlamento tendrá lugar, a más tardar, el 31 de diciembre de 2006.

La constitución del Parlamento se realizará a través de las etapas previstas en las Disposiciones Transitorias del presente Protocolo.

Artículo 2

Propósitos

Son propósitos del Parlamento:

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.
7. Promover la solidaridad y la cooperación regional e internacional.

Artículo 3

Principios

Son principios del Parlamento:

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

5. El repudio a todas las formas de discriminación, especialmente las relativas a género, color, etnia, religión, nacionalidad, edad y condición socioeconómica.
6. La promoción del patrimonio cultural, institucional y de cooperación latinoamericano en procesos de integración.
7. 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.
8. La equidad y la justicia en los asuntos regionales e internacionales, y la solución pacífica de las controversias.

Artículo 4 **Competencias**

El Parlamento tendrá las siguientes competencias:

1. Velar en el ámbito de su competencia por la observancia de las normas del Mercosur.
2. Velar por la preservación del régimen democrático en los estados partes, de conformidad con las normas del Mercosur, y en particular con el Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el Mercosur, la República de Bolivia y la República de Chile.
3. Elaborar y publicar anualmente un informe sobre la situación de los derechos humanos en los estados partes, teniendo en cuenta los principios y las normas del Mercosur.
4. Efectuar pedidos de informes u opiniones por escrito a los órganos decisorios y consultivos del Mercosur establecidos en el POP sobre cuestiones vinculadas al desarrollo del proceso de integración. Los pedidos de informes deberán ser respondidos en un plazo máximo de 180 días.
5. Invitar, por intermedio de la Presidencia *Pro Tempore* del CMC, a representantes de los órganos del Mercosur, para informar y/o evaluar el desarrollo del proceso de integración, intercambiar opiniones y tratar aspectos relacionados con las actividades en curso o asuntos en consideración.
6. Recibir, al finalizar cada semestre a la Presidencia *Pro Tempore* del Mercosur, para que presente un informe sobre las actividades realizadas durante dicho período.
7. Recibir, al inicio de cada semestre, a la Presidencia *Pro Tempore* del Mercosur, para que presente el programa de trabajo acordado, con los objetivos y prioridades previstos para el semestre.
8. Realizar reuniones semestrales con el Foro Consultivo Económico-Social a fin de intercambiar informaciones y opiniones sobre el desarrollo del Mercosur.
9. Organizar reuniones públicas, sobre cuestiones vinculadas al desarrollo del proceso de integración, con entidades de la sociedad civil y los sectores productivos.
10. Recibir, examinar y en su caso canalizar hacia los órganos decisorios, peticiones de cualquier particular de los estados partes, sean personas físicas o jurídicas, relacionadas con actos u omisiones de los órganos del Mercosur.
11. Emitir declaraciones, recomendaciones e informes sobre cuestiones vinculadas al desarrollo del proceso de integración, por iniciativa propia o a solicitud de otros órganos del Mercosur.
12. Con el fin de acelerar los procedimientos internos correspondientes de entrada en vigor de las normas en los estados partes, el Parlamento elaborará dictámenes sobre todos los proyectos de normas del Mercosur que requieran aprobación legislativa en uno o varios estados partes, 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.

13. Proponer proyectos de normas del Mercosur para su consideración por el Consejo del Mercado Común, el que deberá informar semestralmente sobre su tratamiento.

14. Elaborar estudios y anteproyectos de normas nacionales, orientadas 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.

15. Desarrollar acciones y trabajos conjuntos con los Parlamentos nacionales, con el fin de asegurar el cumplimiento de los objetivos del Mercosur, en particular aquellos relacionados con la actividad legislativa.

16. Mantener relaciones institucionales con los Parlamentos de terceros estados y otras instituciones legislativas.

17. Celebrar, en el marco de sus atribuciones, con el asesoramiento del órgano competente del Mercosur, convenios de cooperación o de asistencia técnica con organismos públicos y privados, de carácter nacional o internacional.

18. Fomentar el desarrollo de instrumentos de democracia representativa y participativa en el Mercosur.

19. Recibir dentro del primer semestre de cada año un informe sobre la ejecución del presupuesto de la Secretaría del Mercosur del año anterior.

20. Elaborar y aprobar su presupuesto e informar sobre su ejecución al Consejo de Mercado Común dentro del primer semestre del año posterior al ejercicio.

21. Aprobar y modificar su reglamento interno.

22. Realizar todas las acciones que correspondan al ejercicio de sus competencias.

Artículo 5

Integración

1. El Parlamento se integrará de conformidad a un criterio de representación ciudadana.

2. Los integrantes del Parlamento, en adelante denominados Parlamentarios, tendrán la calidad de Parlamentarios del Mercosur.

Artículo 6

Elección

1. Los Parlamentarios serán elegidos por los ciudadanos de los respectivos estados partes, a través de sufragio directo, universal y secreto.
2. El mecanismo de elección de los Parlamentarios y sus suplentes, se regirá por lo previsto en la legislación de cada Estado Parte, la cual procurará asegurar una adecuada representación por género, etnias y regiones según las realidades de cada Estado.
3. Los Parlamentarios serán electos conjuntamente con sus suplentes, quienes los sustituirán, de acuerdo a la legislación electoral del Estado Parte respectivo, en los casos de ausencia definitiva o transitoria. Los suplentes serán elegidos en la misma fecha y forma que los Parlamentarios titulares, así como para idénticos períodos.
4. 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 partes, a través de sufragio directo, universal y secreto de los ciudadanos.

Artículo 7

Participación de los estados Asociados

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.

Artículo 8

Incorporación de nuevos miembros

1. El Parlamento, de conformidad con el artículo 4, inciso 12, se expedirá sobre la adhesión de nuevos estados partes al Mercosur.
2. El instrumento jurídico que formalice la adhesión determinará las condiciones de la incorporación de los Parlamentarios del Estado adherente al Parlamento.

Artículo 9

Independencia

Los miembros del Parlamento no estarán sujetos a mandato imperativo y actuarán con independencia en el ejercicio de sus funciones.

Artículo 10

Mandato

Los Parlamentarios tendrán un mandato común de cuatro (4) años, contados a partir de la fecha de asunción en el cargo, y podrán ser reelectos.

Artículo 11

Requisitos e incompatibilidades

1. Los candidatos a Parlamentarios deberán cumplir con los requisitos exigibles para ser diputado nacional, según el derecho del Estado Parte respectivo.
2. El ejercicio del cargo de Parlamentario es incompatible con el desempeño de un mandato o cargo legislativo o ejecutivo en los estados partes, así como con el desempeño de cargos en los demás órganos del Mercosur.
3. Serán aplicables, asimismo, las demás incompatibilidades para ser legislador, establecidas en la legislación nacional del Estado Parte correspondiente.

Artículo 12

Prerrogativas e inmunidades

1. El régimen de prerrogativas e inmunidades se regirá por lo que se establezca en el Acuerdo Sede mencionado en el artículo 21.
2. Los Parlamentarios no podrán ser juzgados, civil o penalmente, en el territorio de los estados partes del Mercosur, en ningún momento, ni durante ni después de su mandato, por las opiniones y votos emitidos en el ejercicio de sus funciones.
3. Los desplazamientos de los miembros del Parlamento, para comparecer a su local de reunión y de allí regresar, no serán limitados por restricciones legales ni administrativas.

Artículo 13

Opiniones Consultivas

El Parlamento podrá solicitar opiniones consultivas al Tribunal Permanente de Revisión.

Artículo 14

Aprobación del Reglamento Interno

El Parlamento aprobará y modificará su Reglamento Interno por mayoría calificada.

Artículo 15

Sistema de adopción de decisiones

1. El Parlamento adoptará sus decisiones y actos por mayoría simple, absoluta, especial o calificada.
2. Para la mayoría simple se requerirá el voto de más de la mitad de los Parlamentarios presentes.
3. Para la mayoría absoluta se requerirá el voto de más de la mitad del total de los miembros del Parlamento.
4. Para la mayoría especial se requerirá el voto de los dos tercios del total de los miembros del Parlamento, que incluya a su vez a Parlamentarios de todos los estados partes.
5. Para la mayoría calificada se requerirá el voto afirmativo de la mayoría absoluta de integrantes de la representación parlamentaria de cada Estado Parte.
6. El Parlamento establecerá en su Reglamento Interno las mayorías requeridas para la aprobación de los distintos asuntos.

Artículo 16

Organización

1. El Parlamento contará con una Mesa Directiva, encargada de la conducción de los trabajos legislativos y de sus servicios administrativos.

Estará compuesta por un Presidente, y un Vicepresidente de cada uno de los demás estados partes, de acuerdo a lo que establezca el Reglamento Interno.

Será asistida por un Secretario Parlamentario y un Secretario Administrativo.

2. El mandato de los miembros de la Mesa Directiva será de 2 (dos) años, pudiendo sus miembros ser reelectos por una sola vez.

3. En caso de ausencia o impedimento temporario, el Presidente será sustituido por uno de los Vicepresidentes, de acuerdo a lo que establezca el Reglamento Interno.

4. El Parlamento contará con una Secretaría Parlamentaria y una Secretaría Administrativa, las que funcionarán con carácter permanente en la sede del Parlamento.

5. El Parlamento constituirá comisiones permanentes y temporarias, que contemplen la representación de los estados partes, cuya organización y funcionamiento serán establecidos en el Reglamento Interno.

6. El personal técnico y administrativo del Parlamento estará integrado por ciudadanos de los estados partes. Será designado por concurso público internacional y tendrá estatuto propio, con un régimen jurídico equivalente al del personal de la Secretaría del Mercosur.

7. Los conflictos en materia laboral que se susciten entre el Parlamento y su personal, serán resueltos por el Tribunal Administrativo Laboral del Mercosur.

Artículo 17

Reuniones

1. El Parlamento se reunirá en sesión ordinaria al menos una vez por mes. Podrá ser convocado a sesiones extraordinarias a solicitud del Consejo del Mercado Común o a requerimiento de Parlamentarios, de acuerdo a lo que establezca el Reglamento Interno.

2. Todas las reuniones del Parlamento y de sus Comisiones serán públicas, salvo aquéllas que sean declaradas de carácter reservado.

Artículo 18

Deliberaciones

1. Las reuniones del Parlamento y de sus Comisiones podrán iniciarse con la presencia de al menos un tercio de sus miembros, en el que estén representados todos los estados partes.

2. Cada Parlamentario tendrá derecho a un voto.

3. El Reglamento Interno establecerá la posibilidad que el Parlamento, en circunstancias excepcionales, pueda sesionar y adoptar sus decisiones y actos a través de medios tecnológicos que permitan reuniones a distancia.

Artículo 19

Actos del Parlamento

Son actos del Parlamento:

1. Dictámenes;
2. Proyectos de normas;
3. Anteproyectos de normas;
4. Declaraciones;
5. Recomendaciones;
6. Informes; y
7. Disposiciones.

Artículo 20

Presupuesto

1. El Parlamento elaborará y aprobará su presupuesto, el que será solventado con aportes de los estados partes, en función del Producto Bruto Interno y del presupuesto nacional de cada Estado Parte.
2. Los criterios de contribución de los aportes mencionados en el inciso anterior, serán establecidos por Decisión del Consejo del Mercado Común, tomando en cuenta la propuesta del Parlamento.

Artículo 21

Sede

1. La sede del Parlamento será la ciudad de Montevideo, República Oriental del Uruguay.
2. El Mercosur firmará con la República Oriental del Uruguay un Acuerdo Sede que definirá las normas relativas a los privilegios, las inmunidades y las exenciones del Parlamento, de los parlamentarios y demás funcionarios, de acuerdo a las normas del derecho internacional vigentes.

Artículo 22

Adhesión y denuncia

1. En materia de adhesión o denuncia, regirán como un todo, para el presente Protocolo, las normas establecidas por el TA.
2. La adhesión o denuncia al TA significa, *ipso jure*, la adhesión o denuncia al presente Protocolo. La denuncia al presente Protocolo significa *ipso jure* la denuncia al TA

Artículo 23

Vigencia y depósito

1. El presente Protocolo, parte integrante del TA, entrará en vigor el trigésimo día contado a partir de la fecha en que el cuarto Estado Parte haya depositado su instrumento de ratificación.
2. La República del Paraguay será depositaria del presente Protocolo y de los instrumentos de ratificación y notificará a los demás estados partes la fecha de los depósitos de esos instrumentos, enviando copia debidamente autenticada de este Protocolo a los demás estados partes.

Artículo 24

Cláusula revocatoria

Quedan derogadas todas las disposiciones de carácter institucional del POP que guarden relación con la constitución y funcionamiento del Parlamento y resulten incompatibles con los términos del presente Protocolo, con expresa excepción del sistema de toma de decisiones de los demás órganos del Mercosur establecido en el Art. 37 del POP.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Primera

Etapas

A los fines de lo previsto en el artículo 1 del presente Protocolo se entenderá por:

- “primera etapa de la transición”: el período comprendido entre el 31 de diciembre de 2006 y el 31 de diciembre de 2010.
- “segunda etapa de la transición”: el período comprendido entre el 1 de enero de 2011 y el 31 de diciembre de 2014.

Segunda

Integración

En la primera etapa de la transición, el Parlamento estará integrado por dieciocho (18) Parlamentarios por cada Estado Parte.

Lo previsto en el artículo 5, inciso 1, relacionado con la integración del Parlamento de conformidad a un criterio de representación ciudadana, aplicable a partir de la segunda etapa de la transición, será establecido por Decisión del Consejo del Mercado Común, a propuesta del Parlamento adoptada por mayoría calificada. Dicha Decisión deberá ser aprobada, a más tardar, el 31 de diciembre de 2007.

Tercera

Elección

Para la primera etapa de la transición, los Parlamentos nacionales establecerán las modalidades de designación de sus respectivos parlamentarios, entre los legisladores de los Parlamentos nacionales de cada Estado Parte, designando los titulares e igual número de suplentes.

A los efectos de poner en práctica la elección directa de los Parlamentarios, mencionada en el artículo 6, inciso 1, los estados partes, antes de la finalización de la primera etapa de la transición, deberán efectuar elecciones por sufragio directo, universal y secreto de Parlamentarios, cuya realización se hará de acuerdo a la agenda electoral nacional de cada Estado Parte.

La primera elección prevista en el artículo 6, inciso 4, tendrá lugar durante el año 2014.

A partir de la segunda etapa de la transición, todos los Parlamentarios deberán haber sido elegidos de conformidad con el artículo 6, inciso 1.

Cuarta

Día del Mercosur Ciudadano

El “Día del Mercosur Ciudadano”, previsto en el artículo 6, inciso 4, será establecido por el Consejo del Mercado Común, a propuesta del Parlamento, antes de fines del año 2012.

Quinta

Mandato e incompatibilidades

En la primera etapa de la transición, los Parlamentarios designados en forma indirecta, cesarán en sus funciones: por caducidad o pérdida de su mandato nacional; al asumir sus sucesores electos directamente; o, a más tardar, al finalizar dicha primera etapa.

Todos los Parlamentarios en ejercicio de funciones en el Parlamento durante la segunda etapa de la transición, deberán ser electos directamente antes del inicio de la misma, pudiendo sus mandatos tener una duración diferente a la establecida en el artículo 10, por única vez.

Lo previsto en el artículo 11, incisos 2 y 3, es aplicable a partir de la segunda etapa de la transición.

Sexta

Sistema de adopción de decisiones

Durante la primera etapa de la transición, las decisiones del Parlamento, en los supuestos mencionados en el artículo 4, inciso 12, serán adoptadas por mayoría especial.

Séptima

Presupuesto

Durante la primera etapa de la transición, el presupuesto del Parlamento será solventado por los estados partes mediante aportes iguales.

HECHO en la ciudad de Montevideo, a los nueve días del mes de diciembre del año dos mil cinco, en un original en los idiomas español y portugués, siendo ambos textos igualmente auténticos.

POR EL GOBIERNO DE LA REPUBLICA ARGENTINA
Néstor Kirchner – Jorge Taiana

POR EL GOBIERNO DE LA REPUBLICA FEDERATIVA DEL BRASIL

Luiz Inácio Lula Da Silva – Celso Luiz Nunes Amorim

POR EL GOBIERNO DE LA REPUBLICA DEL PARAGUAY

Nicanor Duarte Frutos – Leila Rachid

POR EL GOBIERNO DE LA REPUBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY

Tabaré Vázquez – Reinaldo Gargano

