

Personalidades Acadêmicas Homenageadas:

Celso Antônio Pacheco Fiorillo (Universidade Nove de Julho - UNINOVE)

Luiz Oosterbeek (Instituto Politécnico de Tomar - IPT)

Wagner Balera (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUCSP)

LA REPRESENTACIÓN PARLAMENTARIA Y LA REPRESENTATIVIDAD CIUDADANA EN LA LEGISLACIÓN MERCOSUR

A REPRESENTAÇÃO PARLAMENTÁRIA E A REPRESENTAÇÃO DO CIDADÃO NA LEGISLAÇÃO MERCOSUL

LILIANA BERTONI

Abogada Universidad de Buenos Aires (UBA). Master en Relaciones Internacionales (FLACSO-ARGENTINA). Profesora de Posgrado en la Universidad de Buenos Aires. Investigadora especialista en temas de Integración Regional y Mercosur. Asesora Parlamentaria.

RESUMEN

Terminada la segunda gran guerra mundial, los Estados parte de la Comunidad internacional iniciaron un camino de cooperación enfocada principalmente a recuperar las capacidades económicas de sus países. A partir de allí se desarrollaron múltiples procesos de integración regional que cambiaron no solo el rumbo de la historia sino también las estructuras y conceptos que por mucho tiempo contribuyeron a formar los organigramas institucionales de los gobiernos nacionales. Todos aquellos procesos de integración profundos que tuvieron como objetivo la creación de un mercado común debieron dotar a esos espacios políticos, económicos y jurídicamente ampliados de una organización institucional acorde a sus propósitos que permitiera acompañar la prosecución y desarrollo de los procesos de integración iniciado entre los Estados firmantes del Tratado Constitutivo de este bloque integrado de países. Dada la

Personalidades Acadêmicas Homenageadas:

Celso Antônio Pacheco Fiorillo (Universidade Nove de Julho - UNINOVE)

Luiz Oosterbeek (Instituto Politécnico de Tomar - IPT)

Wagner Balera (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUCSP)

particularidad de las funciones, relaciones de poder y capacidades existentes entre los poderes ejecutivos y legislativos dentro de los procesos de integración regional es que resulta sumamente interesante analizar, aunque sea de manera breve como lo haremos en el presente trabajo la forma y evolución del espacio parlamentario en el Mercosur.

PALABRAS CLAVES: integración; parlamento; representación; representatividad; ciudadanía.

RESUMO

Após a segunda grande guerra mundial, os Estados que fazem parte da comunidade internacional iniciaram um caminho de cooperação focado principalmente na recuperação das capacidades econômicas de seus países. A partir daí, foram desenvolvidos múltiplos processos de integração regional que mudaram não apenas o curso da história, mas também as estruturas e conceitos que por muito tempo contribuíram para formar os organigramas institucionais dos governos nacionais. Todos esses processos de integração profunda que tinham como objetivo a criação de um mercado comum tinham que equipar esses espaços políticos, econômicos e juridicamente ampliados com uma organização institucional de acordo com seus propósitos que permitisse acompanhar o processo e o desenvolvimento dos processos de integração iniciados entre os Estados Signatários do Tratado Constitutivo deste grupo integrado de países. Dadas as características especiais, relações de poder e recursos entre os poderes executivo e legislativo nos processos de integração regional é que é extremamente interessante analisar, ainda que brevemente, como iremos nesta forma de papel e evolução espaço parlamentar no Mercosul.

PALAVRAS-CHAVE: Integração; Parlamento; Representação; Representatividade;

Personalidades Acadêmicas Homenageadas:

Celso Antônio Pacheco Fiorillo (Universidade Nove de Julho - UNINOVE)

Luiz Oosterbeek (Instituto Politécnico de Tomar - IPT)

Wagner Balera (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUCSP)

Cidadania.

1 REPRESENTACIÓN PARLAMENTARIA EN EL MERCOSUR, SU EVOLUCIÓN

1.1 LOS COMIENZOS

La creación del espacio integrado Mercosur que contó como antecedente más cercano la distensión de las políticas de conflicto entre Argentina y Brasil permitió que en los años 80 se firmasen una serie de acuerdos de cooperación en las distintas áreas.

Este antecedente y el tema que nos ocupa nos lleva a destacar el "Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo entre la República Argentina y la República Federativa del Brasil" firmado por ambos países el 28 de Noviembre de 1988, en el cual se contemplaba la creación de una Comisión Parlamentaria Conjunta de Integración con funciones y poderes relevantes para el desarrollo del proceso bilateral de integración. La actuación de esta Comisión permitió no solo incentivar las relaciones entre los ejecutivos nacionales sino también dar participación a los legisladores de ambos Estados, quienes con carácter consultivo podían involucrarse en el avance del proceso iniciado a partir de recomendaciones que hacían llegar a la Comisión de Ejecución del Tratado.

En el año 1991 la firma del Tratado de Asunción (TA) dio inicio al proceso de integración Mercosur, que, entre otras cuestiones de relevancia para la conformación del Mercado Común, creo, teniendo en cuenta el antecedente del Tratado bilateral anterior, un espacio de representación parlamentaria otorgado también a una Comisión.

La Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC) que se constituyó como el nexo entre los Poderes Ejecutivos y los Poderes Legislativos de cada uno de los Estados Parte a fin de mantenerlos informados sobre la evolución del proceso de integración.

Personalidades Acadêmicas Homenageadas:

Celso Antônio Pacheco Fiorillo (Universidade Nove de Julho - UNINOVE)

Luiz Oosterbeek (Instituto Politécnico de Tomar - IPT)

Wagner Balera (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUCSP)

En el Tratado los Estados dejaron expresamente establecido que "con el objetivo de facilitar el avance hacia la conformación del Mercado Común se establecerá una Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR. Los Poderes Ejecutivos de los Estados Parte mantendrán informados a los respectivos Poderes Legislativos sobre la evolución del Mercado Común" (Tratado de Asunción, Art. 24).

Queda aquí en este artículo de manera clara establecido el vínculo y el grado de relación que al menos a la luz del Tratado, tendrían los Poderes Ejecutivos y Legislativos de cada uno de los Estados Parte en esta primera etapa de transición, en que la institucionalidad del Mercosur era aún incipiente.

Analistas y autores teniendo en cuenta las relaciones de poder existentes dentro de los esquemas tradicionales, que en general conformar la institucionalidad de los Estados nacionales, y que la experiencia demostró, difieren en gran medida con los parámetros aplicados en los organigramas institucionales de los esquemas de integración, alaron voces considerando que el alcance de este artículo significaba someter al Poder Legislativo bajo la dependencia del Ejecutivo, y que ello implicaría crear a un organigrama institucional altamente dependiente de los órganos decisorios, el Consejo del Mercado Común (CMC) y Grupo Mercado Común (GMC) cuyos cuerpos estaban compuestos por funcionarios del Poder Ejecutivo de cada uno de los Estados Partes, con lo cual la decisión última la tendrían siempre los PE nacionales .

Lo cierto es que si bien el art. 24 reconoce y otorga poder de actuación a los cuerpos legislativos nacionales de cada uno de los Estados Parte, como resultaba lógico en esta primera etapa, deja en manos de los órganos con capacidad decisoria y poder político, el (CMC) y el (GMC), la toma de decisiones que impulsarían el proceso. Y en ese sentido a modo de publicidad y control de sus actos, establece que ambos órganos deben mantener informada a la instancia parlamentaria creada (CPC) para que facilite el proceso de difusión de lo actuado. De esta manera se consideró que la labor de la CPC mejoraría la transmisión de la información acerca de la evolución del proceso de integración y a la vez facilitaría que las decisiones tomadas pudiesen encontrar mayor apoyo en los Poderes Legislativos Nacionales para su

Personalidades Acadêmicas Homenageadas:

Celso Antônio Pacheco Fiorillo (Universidade Nove de Julho - UNINOVE)

Luiz Oosterbeek (Instituto Politécnico de Tomar - IPT)

Wagner Balera (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUCSP)

internacionalización.

La cuestión es que como veremos más adelante, en el año 2007 al momento de constituir y poner en funciones un órgano propio, con representantes legítimos, elegido de manera directa por la ciudadanía, representativo de Poder Legislativo dentro del organigrama Institucional Mercosur la autonomía e independencia que se le concede en la letra del nuevo Protocolo no alcanzo después de tantos años y tanta tarea realizada desde la CPC a fortalecer y a jerarquizar el espacio Legislativo del Mercosur.

1.2 AVANCES EN UNA PRIMERA ETAPA

El Mercosur como todos estos procesos de integración profundos, transita por varias etapas, algunas de gran auge y cumplimiento de lo acordado y otras de amezetamiento o estancamiento que de prolongarse en el tiempo pueden llevar a una gran crisis difícil o imposible de superar.

El Mercosur a pesar de no haber logrado en el ambicioso termino establecido (31 de diciembre de 1994) constituir el Mercado Común, en una primera etapa desde el año 1991 al año 1995 pudo llevar adelante un crecimiento dinámico y sostenido tanto en el área comercial como en lo jurídico institucional.

Durante este periodo se firman varios documentos y Tratados de relevancia para el futuro del Mercosur, uno de ellos el Protocolo de Brasilia para la solución de controversias firmado en el año 1991, y otro el Protocolo de Ouro Preto sobre estructura institucional del Mercosur firmado en el año 1994.

Pasados cuatro años de la puesta en marcha del proceso de integración los Estados Parte atentos a la dinámica implícita en todo proceso de integración, y de acuerdo a lo actuado hasta ese momento y a lo proyectado para el futuro, consideraron necesario adaptar la estructura institucional establecida a la firma del Tratado constitutivo (TA) que ya en su art. 18 establecía que previo a la conformación del Mercado Común los Estados Parte deberían convocar a una reunión

Personalidades Acadêmicas Homenageadas:

Celso Antônio Pacheco Fiorillo (Universidade Nove de Julho - UNINOVE)

Luiz Oosterbeek (Instituto Politécnico de Tomar - IPT)

Wagner Balera (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUCSP)

extraordinaria para definir la forma más conveniente de la estructura institucional y revisar la efectividad de los órganos de administración de ese Mercado Común. De la misma manera deberían también decidir cuál sería el alcance de sus capacidades y el sistema de adopción de las decisiones.

La negociación y concertación del Documento que finalmente se consolidó con la firma del este Protocolo (POP) significó un cambio relevante en varios aspectos, entre ellos del Poder legislativo.

El POP efectivamente permitió fortalecer el diseño institucional, pero se perdió esa oportunidad para superar la actuación intergubernamental y la regla del consenso vigente aun hoy en el año 2018.

El posicionamiento del Poder Legislativo en el nuevo organigrama institucional categorizó a la CPC otorgándole la calidad de órgano, aunque dentro de la esfera intergubernamental y fuertemente sesgada por los Poderes Ejecutivos solo se concedió a la CPC la capacidad de órgano consultivo.

Indefectiblemente las decisiones que los Estados Parte de un proceso de integración regional toman respecto de la institucionalidad y de las atribuciones de competencias producen efectos y condicionan la trayectoria de ese proceso y al sostener el proyecto integracionista en el plano de la intergubernabilidad provoca que el mismo se vea impulsado a partir de intercambios entre una multitud de actores que principalmente son representantes de los gobiernos nacionales y que en gran medida atienden sus intereses individuales.

Por otra parte, vale destacar que la opción de incluir o no órganos parlamentarios en los procesos de integración es parte de decisiones fundamentales tomadas por los Poderes Ejecutivos. Si bien es cierto que, en la mayoría de los organigramas institucionales diseñados en los distintos órdenes nacionales de cada uno de los Estados, los Poderes Legislativos cumplen funciones esenciales para el adecuado funcionamiento de una democracia representativa, dada las particularidades que tienen cada uno de los procesos de integración entre Estados no representa una tarea sencilla poder asimilar o instalar un cuerpo legislativo en el

Personalidades Acadêmicas Homenageadas:

Celso Antônio Pacheco Fiorillo (Universidade Nove de Julho - UNINOVE)

Luiz Oosterbeek (Instituto Politécnico de Tomar - IPT)

Wagner Balera (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUCSP)

formato institucional adoptado en un nivel regional.

Sin embargo, la observación del proceso Mercosur nos permite decir que la evolución del espacio legislativo ha profundizado el dialogo entre parlamentarios nacionales y regionales y permitió también el intercambio de ideas de los diversos ejes partidarios aumentando el dialogo y el conocimiento de las cuestiones que hacen a la integración, que en muchos de los casos resultan afines en toda la Región.

Pero la puesta en valor que el POP hizo del Poder legislativo dentro del Mercosur puede atribuirse también a la búsqueda de superar el déficit democrático del que tanto se teoriza acerca de los procesos de integración regional y muy particularmente sobre el Mercosur.

A partir de la puesta en vigor del POP, la CPC se puso en marcha y los legisladores de los Parlamentos o Congresos Nacionales de cada uno de los Estados, a partir de una representación designada por cada uno de los Estados pasaron a conformar el cuerpo legislativo del Mercosur.

El proceso de integración siguió su curso y con avances y retrocesos muchas fueron las Decisiones¹ surgidas de las reuniones de la CPC en las que se planteaba la posibilidad de reformular esta representación parlamentaria a modo de poder contar con un espacio legislativo con mayor independencia de los Parlamentos Nacionales.

La idea principal giraba en torno a establecer una representación que tuviera su propia dinámica que pudiera representar las diversas ideologías y representar el origen partidario y que además posibilitara la incorporación de la representatividad ciudadana directa hasta el momento ausente del espacio integrado Merco sureño.

En las Reuniones Cumbres de la CPC tanto la celebrada en Brasilia en diciembre del 2002, como la del año 2003 el tema de la reforma no dejo de estar presente, la CPC volvió insistentemente sobre la propuesta, buscando concretar en

¹MERCOSUR/CPC/DIS. Nº 07/98. 24 de junio de 1998. MERCOSUR/CPC/DIS. Nº 14/99. 8 de diciembre de 1999. MERCOSUR/CPC/DIS. Nº 10/00. 28 de junio de 2000. MERCOSUR/CPC/DIS. Nº 11/00. 28 de junio de 2000. MERCOSUR/CPC/DIS. Nº 35/00. 9 de noviembre de 2000. MERCOSUR/CPC/DIS. Nº 14/02. 5 de diciembre de 2002. MERCOSUR/CPC/DIS. Nº 23/02. 5 de diciembre de 2002.

Personalidades Acadêmicas Homenageadas:

Celso Antônio Pacheco Fiorillo (Universidade Nove de Julho - UNINOVE)

Luiz Oosterbeek (Instituto Politécnico de Tomar - IPT)

Wagner Balera (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUCSP)

forma definitiva un cronograma para la discusión e implementación de la reforma del Poder Legislativo en el Mercosur.

En el año 2003 las iniciativas surgieron, primero de la sección nacional brasileña y luego la argentina y ambas sin mayores diferencias presentaron anteproyectos de protocolos constitutivos del Parlamento del Mercosur

Finalmente, en el año 2004 el CMC aprueba la Decisión N° 49/04 en la que expresa de manera clara la voluntad política de los presidentes de los Estados Parte en cuanto a conformar un Parlamento del Mercosur, considerando que la CPC sería el órgano más adecuado para actuar como la Comisión preparatoria de este proyecto que se estimó en su momento debería concretarse antes del 31 de diciembre de 2006.

En cumplimiento de esta Decisión, la CPC puso en marcha de manera inmediata un plan de trabajo y con el acompañamiento de un Grupo Técnico de Alto Nivel (GTAN) para asistirle en la redacción del anteproyecto de Protocolo el documento logro ser presentado en el año 2005 ante el Consejo Mercado Común (CMC) en su XXIX Reunión Cumbre realizada en Asunción en la cual se aprueba la Decisión 23 /05 , que suscribe el Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur, que se pone efectivamente en funcionamiento a partir del año 2007.

A partir de este momento entonces, el documento de referencia sobre cuestiones parlamentarias en el Mercosur pasa a ser este Protocolo suscrito en la ciudad de Montevideo el día 9 de Diciembre de 2005 y su reglamento, ambos con vigencia efectiva.

2 LA REPRESENTATIVIDAD CIUDADANA, LA NEGOCIACIÓN

Podríamos decir que uno de los puntos destacados que avizora el principio de un cambio relevante dentro de la representación legislativa y dentro de la legitimación ciudadana en el espacio integrado Mercosur, surgió del “Acuerdo Político para la

Personalidades Acadêmicas Homenageadas:

Celso Antônio Pacheco Fiorillo (Universidade Nove de Julho - UNINOVE)

Luiz Oosterbeek (Instituto Politécnico de Tomar - IPT)

Wagner Balera (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUCSP)

consolidación del Mercosur” del año 2009²,

En el marco de este Acuerdo el Parlamento del Mercosur emite la Recomendación N16/10³ en la que decide apoyar este Acuerdo aprobarlo y remitirlo al Consejo del Mercado Común, reconociendo la necesidad de implementar el criterio de representación ciudadana así como también la ampliación y consolidación de las competencias del Parlamento del Mercosur para acompañar y facilitar una evolución progresiva de sus facultades legislativas y de control.

Dentro de la negociación que mantuvieron durante un año el Parlasur y el CMC la posición de los gobiernos de los Países Parte, fue abiertamente favorable a la incorporación del criterio de representación ciudadana, en este sentido el canciller Celso Amorim se refirió a la definición de los criterios de representación ciudadana como uno de los elementos esenciales para la “profundización de la legitimidad democrática del proyecto regional”⁴.

La incorporación del criterio de representación ciudadana al Parlamento se logró finalmente con el dictado de la Decisión CMC N° 28/10⁵ y ello fue un importante salto cualitativo en el orden institucional del Mercosur .

Por una parte, porque una vez que todos los Estados Parte hayan logrado consolidar en sus órdenes internos la elección directa, todos los parlamentarios se constituirían en representantes de sus Pueblos y no de sus gobiernos.

Y por otra parte porque se ha logrado superar aquella vieja discusión de la falta de legitimación activa del ciudadano para actuar dentro del espacio integrado, el ciudadano de cada uno de los Estados Parte se encuentra hoy legitimado por una

²Acuerdo Político para la consolidación del MERCOSUR y proposiciones correspondientes” aprobado en la XVII Sesión Plenaria del Parlamento del MERCOSUR, Asunción 28 de Abril de 2009, conforme a la propuesta presentada AE/VI SO/2007/N°47. aprobada por la Decisión 28/10 del CMC

³Recomendación 16/10 del Parlamento del Mercosur “Normas de aplicación del Protocolo Constitutivo y del Acuerdo Político para la consolidación del Mercosur y proposiciones correspondientes”. Que el MCM aprueba por Dec.N° 18/11.

⁴XII Sesión Ordinaria del Parlamento del Mercosur, Montevideo, 18 de agosto de 2008. Discurso del Ministro de Relaciones Exteriores, Celso Amorim.

⁵MERCOSUR/CMC/DEC. N° 28/10 CRITERIO DE REPRESENTACIÓN CIUDADANA.VIII CMC EXT Montev. 18/X/10

Personalidades Acadêmicas Homenageadas:

Celso Antônio Pacheco Fiorillo (Universidade Nove de Julho - UNINOVE)

Luiz Oosterbeek (Instituto Politécnico de Tomar - IPT)

Wagner Balera (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUCSP)

Legislación Mercosur (el Protocolo Constitutivo del Parlasur) vigente, a elegir libremente sus representantes en el Parlamento del Mercosur.

El art.1 del Protocolo es claro en su definición el: " Parlamento del Mercosur es un órgano de representación de sus Pueblos" Por ende, no representa ni a los Estados Partes ni a sus gobiernos sino a los Pueblos de los países signatarios del Mercosur.

Y en lo que se refiere a su ubicación en la estructura institucional del Mercosur el Parlamento es el órgano que actúa con mayor independencia y autonomía sin subordinación alguna, respecto de los órganos decisorios y de conducción política del bloque.

3 EL PARLAMENTO Y LOS PARLAMENTARIOS, ALGUNOS COMENTARIOS

El Parlamento del Mercosur, Parlasur, ocupa desde su puesta en funcionamiento el espacio legislativo que por tantos años fue conservado, defendido y acompañado en su evolución por la CPC sustituida por este nuevo órgano dentro del organigrama institucional del Mercosur

El Parlasur si bien ha sido conformado como un cuerpo legislativo y tiene atribuciones mayores que la CPC, es un órgano unicameral que aún no cuenta con capacidad para legislar, es un cuerpo consultivo con resoluciones y recomendaciones no vinculantes.

Sin embargo, su conformación significa un gran aporte a la calidad y equilibrio institucional del Mercosur siendo un espacio de dialogo común en el que se refleja el pluralismo y las diversidades de la Región, de la misma manera que contribuye a la consolidación de la democracia, la participación, la representatividad, la transparencia y la legitimidad social en el desarrollo del proceso de integración y de sus normas.

Los integrantes del Parlamento, Parlamentarios del Mercosur, según establece el Protocolo son elegidos por los ciudadanos de los respectivos Estados

Personalidades Acadêmicas Homenageadas:

Celso Antônio Pacheco Fiorillo (Universidade Nove de Julho - UNINOVE)

Luiz Oosterbeek (Instituto Politécnico de Tomar - IPT)

Wagner Balera (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUCSP)

Partes, a través de sufragio directo, universal y secreto. Y su elección se realizará por el momento con observancia de la legislación interna de cada Estado Parte.

En cuanto al tiempo de incorporación de los Parlamentarios, se acordó muy prudentemente que debería ser en etapas, de forma paulatina, y con estipulaciones determinadas, fundamentalmente para permitir y facilitar que cada Estado Parte pudiera organizar e implementar esta nueva situación en su orden interno.

De esta manera el Protocolo Constitutivo estableció dos etapas de transición hacia la conformación definitiva del Parlamento:

La primera, entre el 31 de diciembre de 2006 al 31 de Diciembre de 2010, en la que se eligió un criterio de representación igualitario asignando la cantidad de 18 representantes parlamentarios por cada Estado Parte, Parlamentarios en actividad en cada uno de los Parlamentos nacionales que fueron designados por los respectivos Parlamentos, es decir se continuo en esta primera etapa con el criterio de representación designada.

Finalizada la primera etapa desde el 1 de Enero de 2011 hasta el 31 de Diciembre de 2014, debería de ponerse en práctica lo establecido en el art.6 inciso 1 del Protocolo que expresa que los Parlamentarios serán elegidos por los ciudadanos de los respectivos Estados Partes, a través de sufragio directo, universal y secreto. De la misma manera debería en esta etapa establecerse un criterio de proporcionalidad para conocer el número de representantes correspondiente a cada Estado Parte.

4 CRITERIOS DE PROPORCIONALIDAD

Puede decirse que el Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur puso en escena dos grandes temas uno de ellos fue la incorporación de la representación ciudadana con un final exitoso y el otro fue la proporcionalidad de la institucionalización del Parlamento.

Personalidades Acadêmicas Homenageadas:

Celso Antônio Pacheco Fiorillo (Universidade Nove de Julho - UNINOVE)

Luiz Oosterbeek (Instituto Politécnico de Tomar - IPT)

Wagner Balera (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUCSP)

Respecto al criterio a adoptarse en cuanto a la proporcionalidad, el criterio poblacional trajo grandes discusiones y debates que surgieron al considerar las enormes diferencias poblacionales de cada uno de los Estados Parte.

Si el número de representantes hubiese sido directamente proporcional a sus poblaciones, ello hubiese otorgado un peso excesivamente grande a Brasil (186 millones) y Argentina (39 millones), y se verían sumamente perjudicados en su representación los países con menor número de habitantes como Paraguay y Uruguay.

Con buen criterio el acuerdo sostuvo que era necesario encontrar el equilibrio entre la representación ciudadana con proporcionalidad atenuada que contribuyese a la superación de las asimetrías y permitiera garantizar a todos los Estados Partes y a sus ciudadanos la efectividad de los derechos que el proceso les confiere.

Consecuentemente y en el marco de este Acuerdo la Recomendación del 2009 del Parlamento del Mercosur recomienda la proporcionalidad atenuada y en los términos de la Disposición Transitoria Segunda del Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur propone al Consejo Mercado Común la aplicación del criterio de representación poblacional decreciente, especificando que

1. Los Estados Partes que tengan una población de hasta 15 millones de habitantes contarán como mínimo, de 18 escaños o bancas.

2. Los Estados Partes que tengan una población de más de 15 millones de habitantes y hasta 40 millones contarán, como mínimo, con 18 escaños o bancas, adicionándose 1 banca o escaño por cada 1 millón de habitantes que supere los 15 millones.

3. Los Estados Parte que tengan una población mayor de 40 millones de habitantes y hasta 80 millones contarán, como mínimo con 18 bancas o escaños y como máximo con el correspondiente al que resulta del inciso anterior, adicionándose 1 banca o escaño por cada 2,5 millones de habitantes que supere los 40 millones.

4. Los Estados Parte que tengan una población mayor de 80 millones de habitantes y hasta 120 millones contarán, como mínimo con 18 bancas o escaños y como máximo con el correspondiente al que resulta de los incisos 2 y 3, adicionándose

Personalidades Acadêmicas Homenageadas:

Celso Antônio Pacheco Fiorillo (Universidade Nove de Julho - UNINOVE)

Luiz Oosterbeek (Instituto Politécnico de Tomar - IPT)

Wagner Balera (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUCSP)

1 banca o escaño por cada 5 millones de habitantes que supere los 80 millones.

5. Los Estados Parte que tengan una población mayor de 120 millones de habitantes en adelante contarán, como mínimo con 18 bancas o escaños y como máximo con el correspondiente al que resulta de los incisos 2, 3 y 4, adicionándose 1 banca o escaño por cada 10 millones de habitantes que supere los 120 millones.

Estableciendo que, durante la segunda etapa de transición, esto es, hasta 2014, Argentina y Brasil elegirán sólo un tercio de la diferencia que surge entre el piso de 18 bancas y el número máximo asignado a cada uno de estos dos Estados. Cumplida esta etapa, se integraría el número máximo de las bancas que les corresponden.

Brasil tendría en una primera etapa 37 parlamentarios, número que pasaría a 75 a partir de 2014 que aún no han sido incorporados.

Argentina tendría derecho a escoger 26 parlamentarios en 2011 y en las elecciones siguientes, que fueron realizadas las del mes de Octubre de 2015, el número de representantes pasó a 43.

En tanto los dos socios "menores", Paraguay y Uruguay conservarían los 18 representantes. No obstante, todavía debe finalizar la negociación política en el seno del CMC en la que habrá que armonizar los intereses de los países menores y los países de mayor población.

Con posterioridad, luego de 4 mandatos parlamentarios cumplidos, es decir luego de 16 años, teniendo en cuenta el crecimiento demográfico de cada uno de los Estados el número de integrantes de las bancadas será modificado tomando como base la información suministrada por la División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) dicha modificación debe que ser aprobada por Decisión del CMC, a propuesta del Parlamento del MERCOSUR aprobada por mayoría calificada.

En virtud de los acordado se adoptó un criterio de representación poblacional decreciente, correspondiéndole 75 bancas a Brasil, 43 a Argentina y 18 a Paraguay e igual cantidad a Uruguay.

Personalidades Acadêmicas Homenageadas:

Celso Antônio Pacheco Fiorillo (Universidade Nove de Julho - UNINOVE)

Luiz Oosterbeek (Instituto Politécnico de Tomar - IPT)

Wagner Balera (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUCSP)

Tabla	2.	POBLACION	%	ESCAÑOS	% Escaños	Relación
Distribución de bancas / Relación representante/ representados			Población			Pob/Rep
PAIS						
Uruguay		3.342.000 hab.	1,37%	18	11,7%	1/185.70 0 hab
Paraguay		6.230.000 hab.	2,55%	18	11,7%	1/346.10 0 hab
Argentina		39.746.000 hab.	16,25%	43 (18+25)	27,9%	1/924.30 0 hab.
Brasil		195.138.000 hab.	79,83%	75 (18+25+16+ 8+8)	48,7%	1/2.601.9 00 hab.
Total		244.456.000 hab.	100%	154	100%	1/1.587.0 00 hab

5 CUMPLIMIENTO EFECTIVO DE LO ACORDADO

En base al conocimiento de lo realizado y consolidado desde lo jurídico - formal respecto de la representatividad en este espacio regional Mercosur, en el cual las críticas se centran en la falta de cumplimiento de aquello acordado, resulta interesante conocer cuál es el grado de cumplimiento respecto a la representatividad legislativa

Personalidades Acadêmicas Homenageadas:

Celso Antônio Pacheco Fiorillo (Universidade Nove de Julho - UNINOVE)

Luiz Oosterbeek (Instituto Politécnico de Tomar - IPT)

Wagner Balera (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUCSP)

Al día de hoy solo Paraguay Argentina cuentan con Parlamentarios electos en forma directa.

Paraguay a la fecha ya ha realizado tres elecciones, la primera en 2008 la segunda en 2012. y la ultima en Abril de 2018.

La República Argentina a partir de la modificación del Código Electoral nacional realizado por la ley 27.120 sancionada el 29 de diciembre de 2014 y promulgada en Enero de 2015, habilitó a la ciudadanía argentina a elegir de manera directa los Parlamentarios del Mercosur.

De esta manera la ciudadanía argentina celebró simultáneamente con la elección presidencial del mes de Octubre de 2015 la primera elección directa de Parlamentarios del Mercosur

Pasando a ser el segundo Estado Parte del Mercosur en elegir sus representantes ante el Parlasur a través de un sistema mixto de elección directa.

Fueron en esa ocasión elegidos elegidos 43 legisladores cuyo mandato será de cuatro años, comenzando el 10 de Diciembre de 2015 fecha en la cual juraron ante la Asamblea Legislativa Nacional tal cual lo prevé la Ley 27120 y luego asumieron su cargo jurando ante las autoridades del Parlasur.

Uruguay se encuentra ante la necesidad de realizar una reforma constitucional que permita la elección directa de Parlamentarios del MERCOSUR.

Al momento en el Parlamento Uruguayo 117 votos en 118 presentes, se aprobó la moción presentada con la nómina de parlamentarios, producto de un acuerdo entre el Frente Amplio, el Partido Nacional, el Partido Colorado y el Partido Independiente. En Mayo de 2015, anuncio ha designado 14 catorce diputados y 4 cuatro senadores que integran la plantilla de titulares al Parlasur sin embargo seguramente se retrasara la elección directa de los Parlamentarios ya que la Cámara de Diputados aprobó la prórroga hasta el año 2020 de la implementación de un sistema de elección directa para la designación de los representantes de Uruguay en el Parlasur.

Por su parte en Brasil continúan las negociaciones y los debates sobre el

Personalidades Acadêmicas Homenageadas:

Celso Antônio Pacheco Fiorillo (Universidade Nove de Julho - UNINOVE)

Luiz Oosterbeek (Instituto Politécnico de Tomar - IPT)

Wagner Balera (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUCSP)

tiempo y la forma de incorporar por voto directo los parlamentarios al Parlasur.

En el año 2011, la expectativa era que Brasil promoviera, antes del 2014 las elecciones directas para el Parlasur,

Sin embargo, el plenario de la Cámara de Diputados de Brasil atrasó, por dos sesiones la votación del proyecto que establecía las reglas para la elección de representantes del Parlamento del MERCOSUR (PARLASUR) en octubre de 2014.

Recientemente se ha producido un importante avance en las negociaciones y El Congreso Nacional aprobó el Proyecto de resolución (PRN 2/15) que crea las reglas sobre la elección de los 27 diputados y 10 senadores que integran la Representación Brasileira en el Parlamento del Mercosur.

De acuerdo con la propuesta, los 37 integrantes fueron designados por los líderes partidarios en las dos Casas del Legislativo (Cámara de Diputados y Senado), y el mandato dura toda la actual legislatura (hasta enero de 2019).

Los parlamentarios serán designados a través del criterio de proporcionalidad partidaria, de esta manera el peso de cada partido en la Representación Brasileira será equivalente a su tamaño en cada Casa del Congreso.

CONCLUSIONES

El desarrollo institucional que ha tenido el Poder legislativo dentro del espacio integrado Mercosur ha sido exitoso,

si lo analizamos desde su comienzo como hemos hecho en el presente trabajo no podemos negarlo, el espacio que comenzó a gestarse tímidamente desde el año 1991 a la fecha ha tenido un recorrido no si esfuerzo, pero alentador.

Más allá del análisis crítico que podamos hacer de la eficacia y eficiencia institucional en el orden interno mercosureño, lo cierto es que el Parlamento del Mercosur es hoy una realidad, que ha dotado al Mercosur de una instancia de representación parlamentaria regional única, tarea ardua de lograr sobre todo en los

Personalidades Acadêmicas Homenageadas:

Celso Antônio Pacheco Fiorillo (Universidade Nove de Julho - UNINOVE)

Luiz Oosterbeek (Instituto Politécnico de Tomar - IPT)

Wagner Balera (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUCSP)

espacios integrados donde los cuadros institucionales tienen características propias.

El Parlasur es en Latinoamérica junto con el Parlamento Centroamericano y el Parlamento Andino la tercera Institución parlamentaria dentro de los órdenes regionales que se destaca por contar con la elección directa y universal de la ciudadanía. La participación de los ciudadanos de cada uno de los Estados Parte en esta instancia puede ayudar a formar y fortalecer el concepto de ciudadanía mercosureña, con una proyección ciudadana común que reconozca rasgos definitorios de ese espacio creado desde lo estatal pero que involucra miles de relaciones privadas que deben ser contemplados y contenidas en una legislación propia.

Posiblemente si lo comparamos con los Parlamento Nacionales podríamos decir, como muchos afirman que ,este Parlamento carece de una de las características inherente a su Institución que es la de ser el órgano legiferante por excelencia, en este sentido es importante recordar que el Parlasur se encuentra hoy en una primera etapa, una etapa de transición, como se expresa en las disposiciones finales de su reglamento y espera su conformación definitiva que se lograra cuando todos los parlamentarios sean elegidos por sus Pueblos.

Como esta previsto⁶ precisamente reforzando el sentido de ciudadanía regional, la elección de los parlamentarios se realizara de forma simultanea en todos los Estados Parte, el «Día del MERCOSUR Ciudadano».

Es evidente que los Estados Parte han optado, como lo han hecho en todos estos años en las distintas áreas en la que el Mercosur ha podido ir avanzando, por una estrategia gradual para la puesta en funcionamiento plena del Parlasur que se verá acompañada en los tiempos ya establecidos con los progresos que los Estados puedan y resuelvan hacer en pos de superar la ya prolongada etapa intergubernamental con que se maneja el proceso.

Como sostuvimos en párrafos anteriores la institucionalidad de un bloque

⁶Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur art-6 ítem 4.-

Personalidades Acadêmicas Homenageadas:

Celso Antônio Pacheco Fiorillo (Universidade Nove de Julho - UNINOVE)

Luiz Oosterbeek (Instituto Politécnico de Tomar - IPT)

Wagner Balera (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUCSP)

integrado de Estados si bien puede ser asimilable a los organigramas institucionales nacionales guarda ciertas características particulares que dependerán exclusivamente de la voluntad política de los Estados participantes que delimitaran el alcance del diseño institucional del espacio ampliado que ellos mismo convinieron en crear.

REFERENCIAS

Acuerdo Político para la consolidación del MERCOSUR y proposiciones correspondientes” aprobado en la XVII Sesión Plenaria del Parlamento del MERCOSUR, Asunción 28 de Abril de 2009, conforme a la propuesta presentada AE/VI SO/2007/Nº47. aprobada por la Decision 28/10 del CMC

GLITZ, Frederico Eduardo Zenedin. Os 25 Anos do Mercosul e as Perspectivas Jurídicas do Processo de Integração Sulamericana. **Revista Jurídica - UNICURITIBA**. 1. v., n. 50, Curitiba, 2018, pp. 99-121.

MERCOSUR/CMC/DEC. **Nº 28/10 criterio de representación ciudadana**. VIII CMC EXT Montev. 18/X/10

MERCOSUR/CPC/DIS. **Nº 07/98. 24 de junio de 1998**. MERCOSUR/CPC/DIS. Nº 14/99. 8 de diciembre de 1999. MERCOSUR/CPC/DIS. Nº 10/00. 28 de junio de 2000.

_____. **Nº 11/00. 28 de junio de 2000**. MERCOSUR/CPC/DIS. Nº 35/00. 9 de noviembre de 2000. MERCOSUR/CPC/DIS. Nº 14/02. 5 de diciembre de 2002. MERCOSUR/CPC/DIS. Nº 23/02. 5 de diciembre de 2002.

Parlamento del Mercosur, **Declaración 17/2008**, del 18 de Agosto de 2008 [disponible en <http://www.parlamentodelmercosur.org/archivos/>].

Parlamento del Mercosur, **Declaración 7/2009**, del 17 de agosto de 2009; y Parlamento del Mercosur, Declaración 8/2009, del 19 de octubre de 2009.

Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur, MERCOSUR/ CMC/DEC. **Nº23/05** [disponible en http://www.parlamentodelmercosur.org/archivos_estaticos

PROTOCOLO_ES.pdf]. 3 **“Acuerdo político para la consolidación del Mercosur y proposiciones correspondientes”**, del 28 de abril de 2009 [disponible en

Personalidades Acadêmicas Homenageadas:

Celso Antônio Pacheco Fiorillo (Universidade Nove de Julho - UNINOVE)

Luiz Oosterbeek (Instituto Politécnico de Tomar - IPT)

Wagner Balera (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUCSP)

<http://www.parlamentodelmercosur.org/archivos/Acuerdo>

Recomendación 16/10 del Parlamento del Mercosur “**Normas de aplicación del Protocolo Constitutivo y del Acuerdo Político para la consolidación del Mercosur y proposiciones correspondientes**”. Que el MCM aprueba por Dec.N^a 18/11.

XII Sesión Ordinaria del Parlamento del Mercosur, Montevideo, 18 de agosto de 2008.
Discurso del Ministro de Relaciones Exteriores, Celso Amorim.