

# La representatividad ciudadana en la legislación MERCOSUR

Liliana Bertoni

Abogada Universidad de Buenos Aires (UBA)  
Máster 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  
ORCID: 0009-0002-2255-1623

**Palabras clave:** integración, parlamento, representación, representatividad, ciudadanía.

**Keywords:** integration, parliament, representation, representativeness, citizenship.

Una vez finalizada la Segunda Gran Guerra Mundial, los países en general y los países europeos en particular, buscaron un camino a seguir para lograr un cambio que posibilitara contar con un periodo de paz duradero que permitiese la recomposición de las relaciones interestatales y la recuperación de las economías devastadas por la guerra y ese camino se construiría sobre bases multilaterales y de consenso.

Ello llevó por una parte a la creación de organismos multilaterales de carácter global en las distintas áreas y por otra parte al surgimiento de procesos de cooperación económica que dieron lugar a partir de los años 50 en adelante a la creación de múltiples y diversos procesos de integración regional entre los Estados.

Procesos que no solo cambiaron el rumbo de la historia, sino que dieron una nueva visión a 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 del proceso de integración iniciado entre los Estados firmantes del Tratado Constitutivo de este bloque integrado de países.



Dada la 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.

# I. Representación parlamentaria en el MERCOSUR, su evolución

## 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, teniendo en cuenta el antecedente del Tratado bilateral anterior conformó un espacio de representación parlamentaria creando una Comisión a este efecto.

La Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC) se conformó principalmente con el fin de crear un 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, entendiendo que ello contribuiría y fomentaría la preservación de las pautas y estándares democráticos dentro del grupo de países integrados.

De esta manera entonces en el Tratado fundacional se sostiene de manera expresa 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 conforman 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, alzaron voces considerando que el alcance de este artículo significaba someter al Poder Legislativo bajo la dependencia del Ejecutivo, y que ello implicaría crear 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 sin embargo 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.

En ese sentido a modo de otorgar transparencia y contar con el control de los actos de los órganos decisorios el artículo establece que ambos órganos (CMC; GMC) 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 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 alcanzó después de tantos años y tanta tarea realizada desde la CPC a fortalecer y a jerarquizar el espacio Legislativo del Mercosur.

## 2. Avances en una primera etapa

El Mercosur como todos estos procesos de integración profundos, transitó y aún transita por variada y diferentes etapas, algunas de gran auge y cumplimiento de lo acordado y otras de amezamiento o estancamiento que de prolongarse en el tiempo, como viene sucediendo podríamos decir entre los años .... pueden llevar a una gran crisis difícil o imposible de superar.

El Mercosur a pesar de no haber logrado en el ambicioso término 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 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 el consenso permitió consolidar en el año 1994 la firma de un Protocolo (POP) que resulto significativo y un cambio relevante en varios aspectos, entre ellos del Poder legislativo.

El POP efectivamente permitió fortalecer el diseño institucional, pero quizás por falta de consolidación de las actuaciones conjuntas, o el aun no asentado conocimiento y convencimiento en cuanto a cómo llevar adelante un proceso de verdadera integración superadora de la mera cooperación económica, se perdió con el POP la oportunidad de superar la actuación intergubernamental y la regla del consenso en pos del otorgamiento de supranacionalidad a las instituciones que el POP consolidaba o al menos a alguna de ellas.

Situación que se mantiene aún hoy, en el año 2024, vigente y que en más de los casos se convierte en un gran escollo para avanzar hacia el cumplimiento de los objetivos propuestos inicialmente.

El nuevo organigrama institucional fortaleció el espacio Legislativo otorgándole a la CPC la calidad de órgano del Mercosur, pero sin atribuirle mayores capacidades de actuación.

Continuo como todos los órganos del Mercosur dentro de la esfera intergubernamental y su actuación continuo fuertemente sesgada por los Poderes Ejecutivos dado que 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. Sostener el proyecto integracionista en el plano de la intergubernabilidad conduce principalmente a que los actores dentro del procesos sean representantes y funcionarios en la mayoría de los casos

designados por los gobiernos nacionales y que en gran medida atienden los intereses individuales de cada uno de los Estados perdiendo en ocasiones la visión de lo acordado como de interés común.

Por otra parte, vale destacar que la opción de incluir o no órganos parlamentarios en los procesos de integración tiene estrecha relación con el proceso que se ha decidido crear y ello se encuentra inicialmente dentro del área de los Ejecutivos de cada uno de los Estados participantes en el Grupo integrado. Si bien es cierto que en la mayoría de los organigramas institucionales diseñados en los distintos ordenes 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 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, permitiendo 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. De la misma manera que contar con órgano o poder legislativo permite en estos procesos de integración superar el déficit democrático del que tanto se teoriza acerca de los procesos de integración regional y muy particularmente sobre el Mercosur.

### 3. La evolución del espacio legislativo después del POP

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 Decisiones<sup>1</sup> 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 ese momento ausente del espacio integrado Mercosureño.

---

1 MERCOSUR/CPC/DIS. N.º 07/98. 24 de junio de 1998. MERCOSUR/CPC/DIS. N.º 14/99. 8 de diciembre de 1999. MERCOSUR/CPC/DIS. N.º 10/00. 28 de junio de 2000. MERCOSUR/CPC/DIS. N.º 11/00. 28 de junio de 2000. MERCOSUR/CPC/DIS. N.º 35/00. 9 de noviembre de 2000. MERCOSUR/CPC/DIS. N.º 14/02. 5 de diciembre de 2002. MERCOSUR/CPC/DIS. N.º 23/02. 5 de diciembre de 2002.



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 dejó de estar presente, la CPC volvió insistentemente sobre la propuesta, buscando concretar en 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 de un Parlamento para el Mercosur.

Finalmente, en el año 2004 el CMC aprueba la Decisión N.º 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 para el 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 logró 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.

## II. 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 consolidación del Mercosur» del año 2009<sup>2</sup>.

En el marco de este Acuerdo el Parlamento del Mercosur emite la Recomendación N.º 16/10<sup>3</sup> en la que decide apoyar este Acuerdo aprobarlo y remitirlo al Consejo del Mer-

- 
- 2 «Acuerdo Político para la consolidación del MERCOSUR y proposiciones correspondientes» aprobado en la XVII Sesión Plenaria del Parlamento del MERCOSUR, Asunción 28 de Abril de 2009, conforme a la propuesta presentada AE/VI SO/2007/N.º 47, aprobada por la Decisión 28/10 del CMC.
  - 3 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.º 18/11.

cado 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 la CPC 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»<sup>4</sup>.

La incorporación del criterio de representación ciudadana al Parlamento se logró finalmente con el dictado de la Decisión CMC N.º 28/10<sup>5</sup> y ello fue un importante salto cualitativo en el orden institucional del Mercosur.

Por una parte, porque una vez que todos los Estados Parte hubiesen 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 de esta manera se lograría superar aquella vieja discusión de la falta de legitimación activa del ciudadano para actuar dentro del espacio integrado.

Dado que una vez aprobado el Protocolo Constitutivo del Parlasur los ciudadanos de cada uno de los Estados Parte se encontrarían legitimados por una Legislación Mercosur a elegir libremente sus representantes en el Parlamento del Mercosur.

El art. 1 del Protocolo Constitutivo es claro en su definición:

«El Parlamento del Mercosur es un órgano de representación de sus Pueblos».

Por ende, los Parlamentarios no representa ni a los Estados partes ni a sus gobiernos sino a los Pueblos de los países signatarios del Mercosur.

### III. 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

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

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



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 que cuenta hoy con 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 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.

## IV. 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.

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 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.

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.

PAÍS	POBLACIÓN	% Población	ESCAÑOS	% Escaños	Relación Pob/Rep
Uruguay	3.342.000 hab.	1,37 %	18	11,7 %	1/185.700 hab
Paraguay	6.230.000 hab.	2,55 %	18	11,7 %	1/346.100 hab
Argentina	39.746.000 hab.	16,25 %	43 (18+25)	27,9 %	1/924.300 hab.
Brasil	195.138.000 hab.	79,83 %	75 (18+25+16+8+8)	48,7 %	1/2.601.900 hab.
<b>Total</b>	<b>244.456.000 hab.</b>	<b>100 %</b>	<b>154</b>	<b>100 %</b>	<b>1/1.587.000 hab</b>

Tabla 2. Distribución de bancas / Relación representante/representados

De acuerdo a lo expresado en página anteriores en las que hemos tratado de brindar un análisis de la evolución del espacio legislativo en el Mercosur y lo realizado desde lo jurídico-formal respecto de esta materia, en este espacio regional. Espacio regional cuya institucionalidad ha sido a pesar de muchos esfuerzos una tarea difícil de lograr acabadamente, en muchas ocasiones por la falta de cumplimiento de aquello acordado, que parece ser una constante a lo largo de los años transcurridos en este espacio de actuación conjunta desde su formación.

Cabe recordar que el Parlasur a nivel organizacional del Mercosur cobra también importancia dado que es un espacio legislativo que en Latinoamérica junto con el Parlamento

Centroamericano y el Parlamento Andino es 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 efectiva 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 el Parlamento europeo, uno de los espacios integrados más logrados hasta el momento, podríamos decir, como muchos afirman que, este Parlamento mercosureño carece de una de las características inherente a su institucionalidad que es la de ser el órgano legiferante por excelencia, sin embargo, está hoy formalmente constituido y es un órgano del Mercosur que necesita ser fortalecido para acompañar e impulsar el proceso de integración.

## V. Cumplimiento efectivo de lo acordado

Una vez analizados aunque de manera breve, los datos que hacen a la esencia del Parlasur, resulta interesante entonces conocer cuál es el grado de cumplimiento que han observado los Estados Parte del Mercosur en este ámbito tan relevante como el legislativo, de relevancia para la actuación democrática, para la representatividad ciudadana así como también para el proceso de creación de normas que deben conformar el andamiaje jurídico que permita tanto a los Estados como a sus ciudadanos una actuación ordenada dentro del espacio integrado.

Observaremos seguidamente entonces el grado de cumplimiento respecto a la implementación de las elecciones directas.

El Protocolo Constitutivo del Parlamento del año 2007 establece en su artículo 1 que este Parlamento estará integrado por representantes electos por sufragio universal directo y secreto de acuerdo con la legislación interna de cada Estado Parte en concordancia a las disposiciones del Protocolo.

Sin embargo, pasado el tiempo y ante el cumplimiento parcial de esta disposición del art.1 se dicta en el año 2019 un Protocolo Adicional al Protocolo Constitutivo<sup>6</sup> que particularmente se ocupa del tema de las elecciones de los parlamentarios.

Y teniendo en cuenta que solo Paraguay primero y luego Argentina, con ciertas irregularidades en su implementación, habían implementado la elección por voto directo de sus ciudadanos, en el Protocolo Adicional se decide que, a modo de evitar desequilibrios en la representación ciudadana, la elección en forma directa deberá guardar simultaneidad en la representación.

6 <https://www.mercosur.int/documento/protocolo-adicional-al-protocolo-constitutivo-del-parlasur/>



Consecuentemente hasta tanto se realice la elección directa de los Parlamentarios del Mercosur en forma simultánea en todos los países Parte, el Parlamento del Mercosur funcionara integrado por legisladores de los parlamentos nacionales de cada uno de los Estados Parte.

Paraguay que en el año 2013 y 2018 renueva sus parlamentarios por votación directa de los ciudadanos de ese país. En abril de 2023 en que se produce la renovación de autoridades nacionales en Paraguay, respetando los documentos firmados con sus socios del Mercosur vuelve a la elección designada de sus parlamentarios al Mercosur.

Solo a modo de comentario y para proporcionar al lector una inquietud y la búsqueda de una respuesta a esta situación, como comentario final, recordamos que a pesar de esta legislación vigente en el Mercosur encontramos una situación particular en el caso de la República Argentina que seguidamente analizaremos.

## VI. Situación de Argentina como país parte del MERCOSUR

En la República Argentina las primeras elecciones directas de parlamentarios al Parlasur se realizaron en el año 2015 más precisamente el 25 de octubre de ese año. Para lo cual la República Argentina debió realizar una reforma a su ley electoral 26571 dictando la ley 27.120 que modificó el Código Electoral Nacional incorporando en esta ley el procedimiento para elegir los Parlamentarios al Parlasur, que sería los representantes por la Nación Argentina en ese cuerpo. Se eligieron entonces junto con la elección de cargos de autoridades nacionales, mediante sufragio directo, universal, secreto y obligatorio los representantes argentinos al Parlasur.

De la misma manera en las siguientes elecciones nacionales de Argentina en el año 2019 estando vigente la ley 27.120 y en vigencia del Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur, en cumplimiento de la normativa vigente Argentina debería de haber votado nuevamente la renovación de cargos de sus parlamentarios. Sin embargo, tomando en cuenta la nueva legislación mercosureña<sup>7</sup>, suspende las elecciones directas.

Y en el orden nacional argentino, el Decreto N.º 343/2019 convoca a elecciones generales y expresamente dice que ante la finalización del mandato de los 43 Parlamentarios electos en el año 2015, no corresponde convocar a la ciudadanía a una nueva elección de parlamentarios al Mercosur dado que los Estados Parte del Mercosur han firmado dos documentos contundentes al respecto. Decide entonces suspender en

---

7 Podemos decir fueron documentos disruptivos del orden establecido. Se dictan las siguientes leyes en el orden nacional el Decreto 243/2019-2.- Declaración Conjunta de los Presidentes del Mercosur relativa al funcionamiento del Parlamento del Mercosur .3.- Protocolo Adicional al Protocolo Constitutivo del Parlamento del; Mercosur decide en 2019 suspender las elecciones directas.

el año 2019 suspender la elección directa que retoma en este pasado año 2023, en el cual se incorpora a las boletas electorales la elección directa de parlamentarios al Mercosur.

## VII. Consideraciones Finales

El desarrollo institucional que ha tenido el Poder legislativo dentro del espacio integrado Mercosur ha sido exitoso, si lo analizamos desde sus comienzos 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 sin esfuerzo pero alentador.

Mas 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 espacios integrados donde los cuadros institucionales tienen características propias.

El Parlasur se encuentra hoy en 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 dice el protocolo Adicional de manera simultánea.

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.

## VIII. Referencias Bibliográficas

Acuerdo político para la consolidación del Mercosur y proposiciones correspondientes, del 28 de abril de 2009. [https://parlamentomercosur.org/innovaportal/file/7309/1/acuerdo\\_politico.pdf](https://parlamentomercosur.org/innovaportal/file/7309/1/acuerdo_politico.pdf)

Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur, MERCOSUR/ CM/DEC. N.º 23/05. <https://www.mercosur.int/documento/protocolo-constitutivo-parlamento-mercursosur/>

**PARLAMENTO DEL MERCOSUR**, Declaración 7/2009, del 17 de agosto de 2009

**PARLAMENTO DEL MERCOSUR**, Declaración 8/2009, del 19 de octubre de 2009

**PARLAMENTO DEL MERCOSUR**, Declaración 17/2008, del 18 de agosto de 2008



