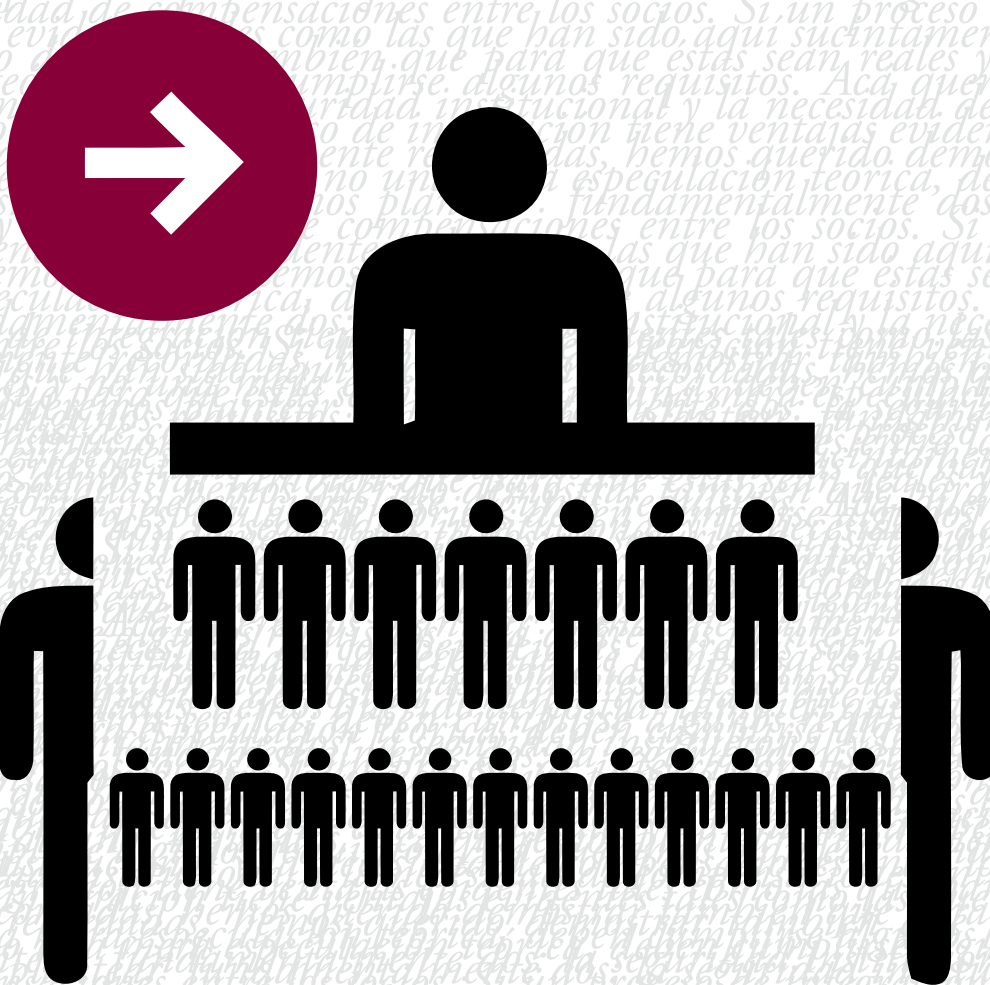


*Si un proceso de integración tiene ventajas evidentes tales como las que han sido aquí sucintamente recordadas, hemos querido demostrar también que para que estas sean reales y no una mera especulación teórica, deben cumplirse algunos requisitos. Aca queremos plantear fundamentalmente dos: la seguridad institucional y la necesidad de compensaciones entre los socios. Si un proceso de integración tiene ventajas evidentes como las que han sido aquí sucintamente recordadas, hemos querido demostrar también que para que estas sean reales y no una mera especulación teórica, deben cumplirse algunos requisitos. Aca queremos plantear fundamentalmente dos: la seguridad institucional y la necesidad de compensaciones entre los socios. Si un proceso de integración tiene ventajas evidentes tales como las que han sido aquí sucintamente recordadas, hemos querido demostrar también que para que estas sean reales y no una mera especulación teórica, deben cumplirse algunos requisitos. Aca queremos plantear fundamentalmente dos: la seguridad institucional y la necesidad de compensaciones entre los socios.*



## Representación ciudadana en el Parlamento del Mercosur: la construcción del acuerdo político

por Maria Claudia Drummond

Los parlamentos de integración creados en América Latina -el Parlamento Andino, el Centroamericano y el del Mercosur- al optar por la conformación igualitaria de la asamblea, esto es, delegaciones nacionales con el mismo número de parlamentarios por Estado Parte, comprometieron irremediablemente el principio de la representación popular.

En el caso del Mercosur -el bloque formado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay que será objeto de artículo- los habitantes de los países con mayor población, Argentina y Brasil, ven, sin dudas, perjudicado su derecho a la representación. Actualmente, con bancadas compuestas por dieciocho parlamentarios por país, el Parlamento del Mercosur está lejos de cumplir la función que le atribuye el artículo 1 de su Protocolo Constitutivo<sup>1</sup> de ser el órgano de representación de los pueblos del Mercosur. El tratamiento igualita-

rio conferido a Estados Partes que tienen poblaciones absolutamente desiguales hiere el derecho -propio de la ciudadanía- a una efectiva representación política, impidiendo que regiones enteras de los países más poblados tengan acceso a una debida representación en el Parlamento. Si el criterio utilizado para la definición del número de miembros de un parlamento -que representa al pueblo- es, naturalmente, demográfico, una de las variables inevitables será la diferencia de tamaño de las poblaciones de los respectivos países miembros.

Esa asimetría no hace más que mostrar el nivel de la representación, que se puede comparar a partir de los siguientes números: un único parlamentario brasileño del Mercosur representa los intereses de más de 10 millones de individuos, mientras que un parlamentario uruguayo del mismo bloque representa, aproximadamente, 185 mil habitantes.

Tal discrepancia en el número de representados traduce una enorme desigualdad que no favorece la eficacia de la representación, en tanto que ésta se torna extremadamente dispersa, perdiendo eficiencia cuanto mayor sea el número de individuos e intereses diversos representados. De ahí que surja una asimetría de representación en el Parlamento, con una sobre representación de los habitantes de los Estados Partes menos poblados y un déficit de representación para los ciudadanos de los países con mayor población.

Durante las negociaciones que llevaron a la firma del Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur, las grandes cuestiones de fondo -tales como las elecciones directas y la proporcionalidad que, vinculadas a los marcos de la democracia representativa, permitirían construir la ciudadanía del Mercosur y otorgar al proyecto la legitimidad del apoyo popular- fueron las que suscitaron mayores dificultades en la búsqueda de consenso. Particularmente, la cuestión de la representación proporcional, por motivos evidentes, enfrentó la oposición de los países miembros de menor población, esto es, de Paraguay y Uruguay.

En octubre de 2004, la elección directa a la presidencia de la República Oriental del Uruguay de Tabaré Vázquez, candidato de la coalición de izquierda Frente Amplio, modificaría la posición de la bancada de ese país en la Comisión Parlamentaria Conjunta, antecesora del Parlamento del Mercosur y encargada, por parte del Consejo del Mercado Común, de la instalación del Parlamento<sup>2</sup>. En efecto, la mayoría de la bancada uruguaya, liderada por Roberto Conde<sup>3</sup>, apoyaría vigorosamente no sólo la creación del Parlamento, sino también objetivos más ambiciosos, como la representación proporcional atenuada y las elecciones directas. La bancada paraguaya, mientras tanto, se mantuvo firme en su intento de oponerse a la proporcionalidad, que finalmente se insertó en el texto de disposiciones transitorias del Protocolo Constitutivo del Parlamento como una meta a alcanzarse en el futuro.

El objetivo de este artículo es describir el proceso por el cual el Parlamento logró construir un acuerdo político para la implantación de la representación proporcional en el Mercosur, enfrentando difíciles desafíos como la premura de los plazos, las incesantes críticas de los medios de comunicación -en especial aquellos que tradicionalmente adoptaban una posición contraria al Mercosur-, los conflictos bilaterales entre los Estados Partes<sup>4</sup>, e inclusive los obstáculos resultantes de las dificultades naturales con las que las distancias geográficas tienden a separar a los miembros del bloque.

### La proporcionalidad en el Parlamento del Mercosur

Al contrario del Tratado de París -que al crear la Comunidad Europea del Carbón y del Acero incluyó entre las instituciones destinadas a erigir la futura comunidad dos grandes pilares de la democracia: un tribunal y una asamblea común, formada por 78 parlamentarios- el Tratado de Asunción se mostró más modesto. No abundó en mecanismos de solución de controversias, estableciendo apenas que su adopción se realizaría antes del 31 de diciembre de 1994<sup>5</sup>, y ni

hablar de la representación popular, a la que se refirió de forma muy sucinta y genérica al establecer la Comisión Parlamentaria Conjunta, cuya función sería solo “facilitar la implementación del Mercado Común”<sup>6</sup>. Fundamentándose en principios de gradualismo, flexibilidad y equilibrio, tal como señala su preámbulo -que también indica la voluntad política de los estados signatarios de “dejar establecidas las bases para una unión cada vez más estrecha entre sus pueblos” -, el Tratado de Asunción no se preocupó por asegurar la democracia y la transparencia del proceso de integración.

Al completar su décimo octavo año de existencia, el Mercosur presenta innegables avances si comparamos la agenda contemplada por el Tratado de Asunción, cuyas ambiciones se limitaban a la implementación de un área de libre comercio que se transformaría en una unión aduanera y posteriormente en un mercado común, con la multiplicidad de instrumentos y foros de negociación creados en el bloque en áreas políticas, sociales, culturales y de educación.

Recorridos doce años desde su creación, el Mercosur pasó a albergar la participación de la sociedad civil en su construcción con un mayor acceso de la ciudadanía a las decisiones tomadas por los órganos de la estructura institucional creada en 1994 por el Protocolo de Ouro Preto. Por medio de la decisión 26/03<sup>7</sup>, el Consejo del Mercado Común materializó el antiguo anhelo expresado reiteradas veces por los miembros de la Comisión Parlamentaria Conjunta de convertirla en un parlamento regional.

Finalmente, el Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur, objeto de la decisión 23/05 del Consejo del Mercado Común<sup>8</sup>, fue suscripto el 9 de diciembre de 2005 en Montevideo, realizándose la ceremonia de constitución del Parlamento el 14 de diciembre de 2006, en Brasilia.

El Parlamento realiza sesiones plenarias mensuales en su sede, en Montevideo, desde mayo de 2007 y cuenta con un reglamento interno desde agosto del mismo año. Pero padece dos grandes debilidades en lo que respecta a su legitimidad como espacio representativo de la voluntad del pueblo de la región: la falta de elecciones directas de los parlamentarios del Mercosur en tres de los cuatro países miembros -ya que hasta ahora sólo Paraguay las realizó, en abril del 2008- y la falta de decisión, por parte del Consejo del Mercado Común, sobre su composición de acuerdo a un criterio de proporcionalidad o de “representación ciudadana”, conforme a lo dispuesto en el artículo 5, inciso 1 del protocolo.

Tanto las elecciones directas como la proporcionalidad fueron objeto de interminables debates a lo largo de las negociaciones del Protocolo Constitutivo del Parlamento. La enorme asimetría entre los Estados Partes en términos de población dificultaba sobremanera el consenso<sup>9</sup>. Así, los negociadores consideraban que la representación de los ciudadanos del Mercosur, función primordial del Parlamento, resultaría irremediablemente comprometida si se optaba por la paridad entre el número de representantes de los Estados Partes. El método intergubernamental, por el cual cada uno tenía derecho a un voto y las decisiones serían tomadas por consenso, había sido ya adoptado en los órganos decisorios del bloque: el Consejo del Mercado Común, el Grupo del Mercado Común y la Comisión de

Comercio, a la luz de lo estipulado por el artículo 2 del Protocolo de Ouro Preto<sup>10</sup>.

La solución encontrada vislumbró, entonces, la instalación del Parlamento en dos etapas, especificadas en las cuatro primeras disposiciones transitorias que figuran al final del protocolo y una mención muy sucinta, en el artículo 5, a un criterio llamado de “representación ciudadana”. La expresión fue acuñada por el Grupo Técnico de Alto Nivel, encargado de la primera redacción del Protocolo, ante la resistencia presentada por algunos países a la adopción del criterio de proporcionalidad para la composición del Parlamento. Se referían, en realidad, a un criterio de proporcionalidad atenuada, semejante al adoptado por el Parlamento Europeo.

Las disposiciones transitorias explican, cuidadosamente, los pasos necesarios para la plena constitución del Parlamento, a ser alcanzada en 2014, extendiéndose el proceso de instalación a ocho años.

La primera disposición transitoria crea una “primera etapa de transición”, comprendiendo un período que va del 31 de diciembre de 2006, plazo límite estipulado por el Consejo de Mercado Común para la instalación del Parlamento, al 31 de diciembre de 2010, fecha en la que los Estados Partes ya habrían realizado elecciones generales en el ámbito nacional, ocasión en que deberían elegir también, por medio de sufragio directo universal y secreto -de acuerdo con mecanismos previstos por la respectiva legislación electoral- parlamentarios del Mercosur y sus suplentes (artículo 6 del Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur). En esa fase, los parlamentarios del Mercosur serían designados por los parlamentos nacionales, elegidos entre sus legisladores.

La “segunda etapa de transición” se refiere al período comprendido entre el 1° de enero de 2011 y el 31 de diciembre de 2014, cuando todos los parlamentarios integrantes del Parlamento del Mercosur ya hayan sido electos, de acuerdo a lo establecido en el artículo 6 arriba mencionado.

El mismo dispositivo determina, en su inciso 4, que a propuesta del Parlamento, el Consejo del Mercado Común establecerá el “Día del Mercosur Ciudadano” para la elección de los parlamentarios de forma simultánea en todos los Estados Partes por medio de sufragio directo, universal y secreto de los ciudadanos. La tercera disposición transitoria establece que la primera elección simultánea en todos ellos, conforme a lo previsto en el artículo 6, deberá realizarse durante el año 2014. Adicionalmente, la cuarta disposición transitoria estipula finales del 2012 como plazo límite para que el Consejo determine la fecha exacta de su realización.

Dadas las dificultades de acordar, en el momento de las negociaciones, el número de integrantes de cada bancada nacional con vistas a la definición de la representación ciudadana, la segunda disposición transitoria atribuyó al Consejo de Mercado Común competencia para estipular aquellos números a propuesta del Parlamento aprobada por mayoría calificada. No satisfechos con esto, los defensores de la representación ciudadana lograron determinar una fecha límite para que el Consejo adoptase una decisión en ese sentido: 31 de diciembre de 2007.

La propuesta del Parlamento sería, según lo estipula la segunda

disposición transitoria, aprobada por los parlamentarios por mayoría calificada<sup>11</sup> -esto es, por el voto afirmativo de la mayoría absoluta de integrantes de representación parlamentaria de cada Estado Parte (artículo 15, inciso 5 del Protocolo Constitutivo del Parlamento)- y enviada al Consejo en forma de proyecto de norma del Mercosur o de recomendación, conforme a lo dispuesto en los incisos 13 y 11 del artículo 4 del mismo protocolo y de los arts. 95 y 99 del reglamento interno. Cabría al Consejo discutir si la adoptaría tal como la recibiese o con modificaciones antes del 31 de diciembre de 2007.

Sin embargo, la decisión del Consejo sobre la proporcionalidad no fue adoptada en la fecha establecida por el protocolo, precisamente porque el Parlamento no logró siquiera ingresar la cuestión en su propia agenda de debates de manera tal que pudiese aprobar a tiempo la propuesta y enviarla al órgano decisorio.

La importancia del plazo se debía a la necesidad de que los países adaptasen sus legislaciones electorales en tiempo suficiente para que las elecciones nacionales para parlamentarios del Mercosur pudiesen realizarse en las mismas fechas que las elecciones legislativas generales.

### La propuesta brasileña

A principios de 2007, el diputado brasileño y parlamentario del Mercosur, Dr. Rosinha, entonces vicepresidente del parlamento regional por Brasil, solicitó la creación de un grupo de estudios, compuesto por técnicos del Congreso Nacional brasileño, cuya misión fuese elaborar la propuesta estableciendo las distintas bancadas que representarían a la ciudadanía.

La iniciativa del representante tenía en vista la observancia del principio de “anualidad” estipulado por la constitución brasileña, según el cual las leyes aplicables a las elecciones nacionales pueden implicar cambios sólo si fueron establecidas con, por lo menos, un año antes del proceso electoral. Previstas para octubre de 2010, las elecciones generales en Brasil serían la ocasión para elegir parlamentarios regionales, por lo que para la delegación brasileña era crucial que el parlamento debatiese y aprobase una propuesta de representación ciudadana cuanto antes, que a su vez se enviara para análisis y decisión del Consejo de Mercado Común. El documento que emergió de allí, presentado a consideración del Parlamento, enfrentó, una vez más, resistencias. Su no inclusión en la pauta parlamentaria respondió a la valoración de sectores de otras delegaciones nacionales, preocupados por el impacto que dichas tratativas -altamente impopulares en los países de menos población- causarían en los respectivos medios de comunicación.

Consciente de los enormes desafíos que presentaba la asimetría entre los países, el grupo técnico brasileño tomó como base para su propuesta el Informe Patjin, preparado por el Parlamento Europeo con vistas a sus primeras elecciones directas, ocurridas en 1979. En aquella época, el Parlamento encomendó al diputado socialista holandés, Schelto Patjin, un estudio que brindase una base para un criterio proporcional de distribución de asientos en la asamblea. El

*Si la lógica que llevó a la creación del Parlamento del Mercosur fue, precisamente, la de legitimar el proceso de integración regional que se instauró a partir del Tratado de Asunción, dotándolo de la dimensión de participación política y ciudadana, parece evidente que la legitimidad que se busca debe estar vinculada a una verdadera representación de la ciudadanía.*

informe, presentado en 1975, propuso una fórmula de proporcionalidad regresiva, basada en los siguientes criterios:

- 1) los estados con menos de un millón de habitantes dispondrían de 6 escaños;
- 2) cada estado con entre 1 y 2 millones y medio de habitantes dispondría de 12 escaños;
- 3) los estados con hasta 5 millones de habitantes obtendrían un escaño cada 500 mil habitantes;
- 4) los estados con entre 5 y 10 millones de habitantes obtendrían un escaño suplementario cada 750 mil habitantes;
- 5) entre 10 y 50 millones de habitantes, cada uno obtendría un escaño suplementario cada un millón de habitantes;
- 6) aquellos estados con más de 50 millones de habitantes recibirían un escaño suplementario cada 1 millón y medio de habitantes<sup>12</sup>.

Vista la enorme asimetría demográfica existente entre los Estados Partes del Mercosur, esa fórmula parecía conveniente. Como se ve, la proporcionalidad regresiva parte de un número mínimo de representantes por país, al cual se agregan escaños por cada grupo poblacional superior, en intervalos cada vez mayores, para propiciar la pretendida atenuación en la proporcionalidad.

En el caso del Parlamento del Mercosur, se concibió un piso de 18 parlamentarios -número establecido por el protocolo constitutivo- para cada bancada nacional en la composición igualitaria. Además, Paraguay había realizado elecciones generales en abril de 2008, ocasión en la que había elegido también a sus 18 representantes regionales<sup>13</sup>.

La propuesta finalmente presentada al Parlamento del Mercosur por el Dr. Rosinha contemplaba los siguientes números: Argentina tendría 33 escaños, Brasil, 75, Paraguay y Uruguay, 18 cada uno. Ante una eventual incorporación de Venezuela como miembro del Mercosur, el país contaría con 28 representantes<sup>14</sup>. La fórmula utilizada, calcada de los criterios del informe europeo, fue la siguiente:

- 1) los Estados Partes con hasta 10 millones de habitantes tendrían un piso de 18 escaños;
- 2) aquellos con entre 10 y 40 millones de habitantes tendrían esos 18 escaños más un asiento cada 2 millones de habitantes;
- 3) aquellos con entre 40 y 100 millones de habitantes contarían

con aquel piso, más le escaños atribuidos en 2), más un escaño cada 2, 5 millones de habitantes;

- 4) los Estados Partes con entre 100 y 200 millones de habitantes contarían con el piso, más los escaños atribuidos en 2) y 3), más un escaño cada 5 millones de habitantes.

Esa fórmula serviría de base para propuestas posteriores, especialmente de la delegación argentina<sup>15</sup>. Finalmente, con algunas modificaciones y agregados, fue transformada en el acuerdo político adoptado el 28 de abril de 2009 por el Parlamento del Mercosur, más de un año después de la fecha estipulada por el Protocolo Constitutivo.

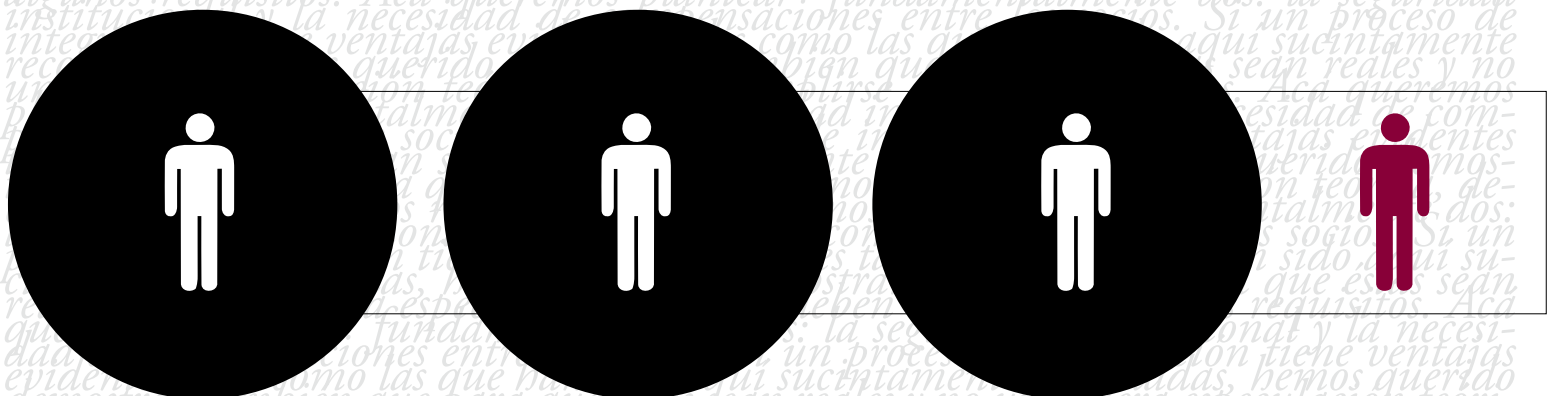
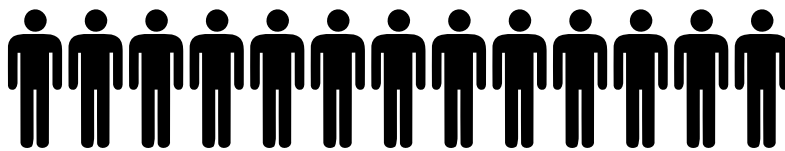
### Los actores del acuerdo: las representaciones nacionales, la bancada progresista y los gobiernos nacionales

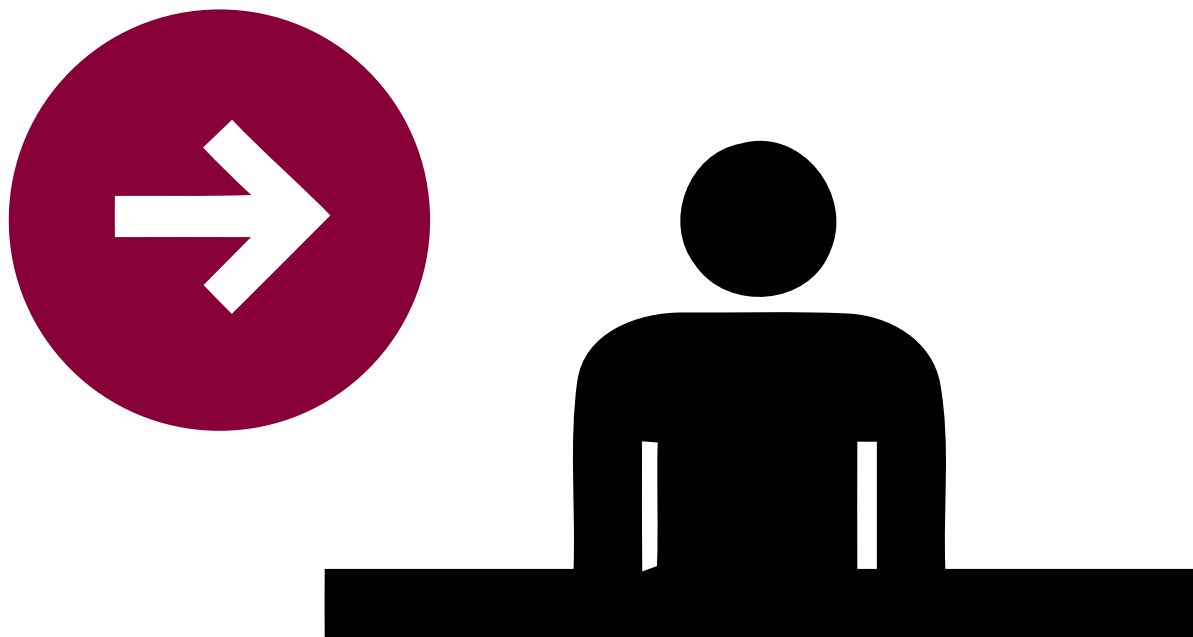
Ante el *impasse* que se creó en el Parlamento del Mercosur en torno a la proporcionalidad, fue concebido un acuerdo político que le permitiese, por medio de un *trade off*, aprobar una propuesta para enviar al Consejo del Mercado Común, preferiblemente, antes de junio de 2009.

En una decidida intervención, durante la reunión del Parlamento del Mercosur realizada el 10 de febrero de 2009, en Montevideo, el parlamentario regional, Roberto Conde, vicepresidente del Parlamento por Uruguay, señaló que el bloque atravesaba en ese entonces un conjunto de circunstancias históricas singulares, que posibilitarían la adopción de la representación ciudadana.

El partido del Frente Amplio, en el gobierno uruguayo, había adoptado ya una posición favorable hacia la proporcionalidad. Mientras tanto, frente a la inminencia de las elecciones generales en octubre de 2009, se veía que si ganaba la oposición, la proporcionalidad difícilmente podría contar con el apoyo del gobierno uruguayo y ser suscripta en diciembre de 2009. Además, en aquel momento el Frente Amplio contaba con el número de votos necesario para la aprobación de legislación estableciendo la elección directa de los parlamentarios del Mercosur en el Congreso Nacional, circunstancia que podía sufrir modificaciones luego de las elecciones.

Este conjunto de factores, sumado al hecho de que la bancada argentina, también presionada por la aproximación de las elecciones





en el país, admitía discutir la proporcionalidad y que, en palabras del diputado brasileño Claudio Diaz<sup>16</sup> -pronunciadas en ocasión de la misma reunión- la bancada brasileña se encontraba unida en defensa de la representación ciudadana más que de las lealtades partidarias o ideológicas, indicaba la existencia de una mayoría de parlamentarios del Mercosur dispuesta a debatir los diferentes números de las bancadas nacionales.

En cambio, se oponía a ese debate la bancada paraguaya, que pugnaba por una amplia reforma institucional del Mercosur que contemplara el establecimiento de un tribunal supranacional en el bloque y una profundización de los poderes del Parlamento. Dada la complejidad de la demanda paraguaya y la imposibilidad de transformar, en tan poco tiempo, el Tribunal Permanente de Revisión del Mercosur en un órgano dotado de supranacionalidad -decisión que debería tomar, de todas maneras, el Consejo del Mercado Común- se acordó que el Parlamento elaboraría un documento que, además de los números de la proporcionalidad atenuada, debería incluir sugerencias de reforma del tribunal con vistas a convertirlo en un órgano supranacional y de creación de nuevos poderes, como el de co-decisión, para el Parlamento.

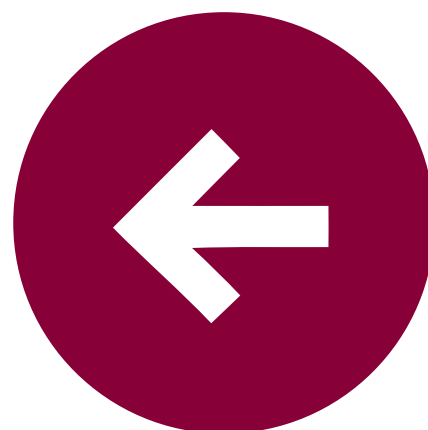
Se delineaban, así, por primera vez, los términos del acuerdo político. El tema de la proporcionalidad estaba, finalmente, en camino hacia la agenda de la Mesa Directiva del Parlamento del Mercosur<sup>17</sup>.

A lo largo de todo el proceso de negociación del acuerdo político, fue fundamental el papel desempeñado por la llamada “bancada

progresista” del Parlamento del Mercosur. Se trata de un grupo político conformado de manera semejante a aquellos existentes en el Parlamento Europeo, esto es, integrado por los parlamentarios de las diferentes delegaciones nacionales y unidas por afinidades ideológicas. La bancada progresista reúne representantes de partidos o bloques políticos de izquierda de los cuatro Estados Partes del Mercosur<sup>18</sup>. Aunque el reglamento interno del Parlamento del Mercosur preveía la constitución de grupos políticos, estimulando además la composición multinacional<sup>19</sup>, la bancada progresista aún no formalizó su constitución como grupo político. Mientras tanto, las reuniones realizadas siempre un día antes al inicio de las sesiones en el Parlamento brindaron un espacio de negociación donde, abandonadas las visiones nacionales, se hicieron posibles los primeros pasos para la construcción del acuerdo político<sup>20</sup>.

En lo que concierne a la posición de los gobiernos de los países miembros, éstos manifestaron públicamente su voluntad de que la representación ciudadana fuese implementada. En un discurso pronunciado ante el plenario del Parlamento, el 18 de agosto de 2008, el canciller Celso Amorim, representando la Presidencia *pro tempore* brasileña que se iniciaba por entonces, 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>21</sup>.

También en ocasión de la XXXVI Cumbre de Jefes de Estado del Mercosur, realizada en Costa do Sauípe, Bahía, el 16 de diciem-



***[El Parlamento] padece dos grandes debilidades en lo que respecta a su legitimidad como espacio representativo de la voluntad del pueblo de la región: la falta de elecciones directas de los parlamentarios del Mercosur en tres de los cuatro Estados Partes [...] y la falta de decisión, por parte del Consejo del Mercado Común, sobre su composición de acuerdo a un criterio de proporcionalidad o de “representación ciudadana”.***

bre de 2008, los presidentes de los Estados Partes del bloque se refirieron, en el inciso 25 de su Comunicado Conjunto, al “compromiso asumido por el Parlamento de presentar, antes del 30 de junio de 2009, una propuesta sobre el criterio de representación ciudadana previsto en el Protocolo Constitutivo, condición para que algunos Estados Partes realizaran elecciones directas de parlamentarios del Mercosur de acuerdo a sus respectivos sistemas electorales”<sup>22</sup>.

En la histórica sesión plenaria del 28 de abril de 2009, realizada en Asunción, el Parlamento aprobó, finalmente, el acuerdo político<sup>23</sup>, exhaustivamente negociado entre las cuatro representaciones nacionales.

### Los términos del acuerdo político

El acuerdo político del 28 de abril estipuló la proporcionalidad, decreciente a medida que aumenta el número de habitantes (ver tabla 1).

El acuerdo establece que durante la segunda etapa de transición, esto es, hasta 2014, Argentina y Brasil elegirán sólo un tercio de los escaños adicionales a los que tendrían derecho según las

reglas acordadas. Sin embargo, en caso de adhesión de un nuevo Estado Parte al Mercosur, ambos podrán elegir el número total de representantes en las siguientes elecciones. Por lo tanto si Venezuela entrase al Mercosur, la composición del Parlamento sería la que se muestra en la tabla 2 (en la página siguiente).

El acuerdo dispone que, luego de dieciséis años, el número de integrantes de las bancadas será modificado de acuerdo al crecimiento demográfico de los Estados Partes, tomando como base información recogida de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Atendiendo la exigencia de la delegación paraguaya, se propone la creación de un tribunal supranacional para el Mercosur y la ampliación de las competencias del Parlamento para que éste disponga de poder de co-decisión, en colaboración con el Consejo del Mercado Común.

El acuerdo político también aborda la exigencia de reglamentación del mecanismo de consulta parlamentaria previsto en el artículo 4, inciso 12, del Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur y del procedimiento de solicitud, por parte del Parlamento, de opiniones consultivas al Tribunal Permanente de Revisión, establecido

Tabla 1

Población	Número de escaños
Menos de 15 millones	18 parlamentarios
De 15 a 40 millones	Suplemento de 1 escaño cada 1 millón de habitantes adicionales
De 40 a 80 millones	Suplemento de 1 escaño cada 2,5 millones de habitantes adicionales
De 80 a 120 millones	Suplemento de 1 escaño cada 5 millones de habitantes adicionales
Más de 120 millones	Suplemento de 1 escaño cada 10 millones de habitantes adicionales

por el artículo 13. Además, el acuerdo prevé la negociación, antes de fines de 2009, del criterio diferenciado para las contribuciones que aportarían los países para el funcionamiento del Parlamento, con base en el producto bruto interno y en el ingreso *per capita* de los Estados Partes.

Además, se determinó la revisión del sistema de mayorías previsto por el Protocolo y por el reglamento del parlamento para adecuarlo a la nueva composición basada en la representación ciudadana.

Enviado al Consejo del Mercado Común en cumplimiento de lo dispuesto en la segunda disposición transitoria, el Acuerdo no logró alcanzar el consenso necesario para su aprobación en la reunión de aquel órgano realizada el 23 de julio de 2009, permaneciendo abierta la cuestión de la representación ciudadana en el Mercosur.

El debate llevado a cabo por entonces con la participación de representantes del Parlamento del Mercosur y las cancillerías mostró

que, con excepción de la delegación brasileña, el acuerdo político enfrentaba resistencias por parte de los demás Estados Partes. Su resultado constó sólo en el informe presentado por la presidencia *pro tempore* paraguaya en ocasión de la participación del parlamento en la reunión del Consejo, que a su vez decidió registrar en actas la posibilidad de reunirse de manera extraordinaria, en un plazo de treinta días, con la intención de examinar la propuesta de representación ciudadana presentada por el Parlamento<sup>24</sup>.

Posteriormente, el 17 de agosto, el Parlamento reiteró al Consejo la propuesta de representación ciudadana, a la que agregó el proyecto de norma del Consejo incluyendo sugerencias para el perfeccionamiento institucional del Mercosur.

Valdría la pena examinar, en caso de que persista la falta de consenso en el Consejo del Mercado Común sobre el Acuerdo Político, qué solución se podría alcanzar para que la representación ciuda-

Tabla 2

Países	Población (millones)	2010-2014	Luego de la adhesión de Venezuela después de 2014
Uruguay	3,3	18	18
Paraguay	6,1	18	18
Venezuela	27,4	-	31
Argentina	39,5	26	43
Brasil	191,6	37	75

Fuente: Carta de Montevideú – mayo de 2009 – Delegación de Brasil junto a ALADI y MERCOSUL.

dana, que prevé elecciones directas y proporcionalidad atenuada, se pudiera concretar en el Parlamento del Mercosur. La opción por una representación paritaria de 18 parlamentarios por país, siguiendo el precedente generado por la representación paraguaya, sería la solución menos indicada, no sólo por perpetuar la falta de cumplimiento de una norma del Mercosur, sino también por comprometer la legitimidad de la representación parlamentaria.

Según el jurista Alejandro Perotti, en primer lugar, la falta de definición del número de integrantes de las bancadas nacionales dentro del plazo estipulado por la segunda disposición transitoria del Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur no invalida el mandato por caducidad, como aventuraban algunos, sino que implica el incumplimiento puro y simple del Protocolo.

Perotti recuerda, también, que, ante la falta de definición de la segunda disposición transitoria, cualquier ciudadano del Mercosur o cualquier partido político que considere dañado su derecho a estar debidamente representado en el Parlamento, tendrá legitimidad procesal para recurrir al Tribunal Permanente de Revisión del Mercosur contra la omisión del Consejo del Mercado Común, a quien cabe, de acuerdo con dicho dispositivo, adoptar una Decisión estableciendo la representación ciudadana<sup>25</sup>. En ese contexto, sería de interés para ciudadanos o partidos políticos de los países del Mercosur de mayor población, o sea, Brasil y Argentina, reclamar una justa representación.

## Conclusión

Si el Mercosur se animó, finalmente, a lidiar con las evidentes asimetrías existentes entre los Estados Partes en lo que respecta al desarrollo económico, población y extensión geográfica, por medio de su Fondo de Convergencia Estructural, es lícito suponer que deba también proceder en correcciones de otro tipo de asimetrías, la *asimetría de representación*, generada por la presencia de bancadas iguales en el Parlamento en detrimento de los países más poblados. Es evidente que la función de representación se torna cada vez menos eficaz y más dispersa a medida que un mismo representante debe atender las demandas de un mayor número de ciudadanos.

Si la lógica que llevó a la creación del Parlamento del Mercosur fue, precisamente, la de legitimar el proceso de integración regional que se instauró a partir del Tratado de Asunción, dotándolo de la dimensión de participación política y ciudadana, parece evidente que la legitimidad que se busca debe estar vinculada a una verdadera representación de la ciudadanía.

Un parlamento regional con composición paritaria y, por lo tanto, privado de su función de representar efectiva y eficazmente a las poblaciones del bloque, difícilmente será percibido, por el Consejo de Mercado Común y por los demás órganos decisorios del Mercosur, como fuente de legitimación de sus decisiones y, por la sociedad civil, como “caja de resonancia” de sus demandas.

## Notas

<sup>1</sup> Disponible en: [http://www.parlamentodelmercosur.org/archivos\\_estaticos/PROTOCOLO\\_ES.pdf](http://www.parlamentodelmercosur.org/archivos_estaticos/PROTOCOLO_ES.pdf) (Nota del Coordinador Editorial, N.C.E.).

<sup>2</sup> Ver MERCOSUR/XXV CMC/DEC. 26/03 [disponible en: <http://www.mercosur.org.uy/paginabienvendidaportugues.htm>].

<sup>3</sup> Diputado del Frente Amplio para el departamento de Canelones, República Oriental del Uruguay.

<sup>4</sup> Por ejemplo, el diferendo entre Paraguay y Brasil por el Tratado de Itaipú o la cuestión de las “papeleras” entre Argentina y Uruguay.

<sup>5</sup> Anexo III del Tratado para la Constitución de un Mercado Común entre la República Argentina, la República Federal de Brasil, la República de Paraguay y la República de Uruguay (Tratado de Asunción), firmado el 26 de marzo de 1991 [disponible en: <http://www.mercosur.org.uy/>].

<sup>6</sup> Artículo 24 del Tratado de Asunción.

<sup>7</sup> Disponible en <http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/dec2603s.asp> (N.C.E.).

<sup>8</sup> Disponible en <http://www.mercosur.org.uy/show?contentid=1066> (N. C.E.).

<sup>9</sup> Las asimetrías se reflejan de la siguiente manera: Argentina cuenta con 39,5 millones de habitantes; Brasil, con 191,3 millones; Paraguay con 6,4 millones y Uruguay con 3,5 millones. Ver edición para 2010 del *Pocket World in Figures*, London, The Economist & Profile Books, 2009.

<sup>10</sup> La dificultad aquí surgiría por lo dispuesto en el artículo 37 del Protocolo de Ouro Preto, que determina que las decisiones de los órganos del Mercosur serían tomadas por consenso y con la presencia de todos los Estados Partes. Aún así, una interpretación restringida de este artículo que lo asociase apenas a los órganos enumerados en el artículo 2 (según el cual los órganos del Mercosur con capacidad de decisión son el Consejo del Mercado Común, el Grupo Mercado Común y la Comisión de Comercio), parecería afectar este óbice. Ver Maria Claudia Drummond, *A Democracia Desconstruída: o déficit democrático nas relações internacionais e os parlamentos da integração*. Tesis de doctorado defendida en el Departamento de Historia de la Universidad de Brasilia, línea de investigación Historia de las Relaciones Internacionales, julio de 2005, p. 325, mimeo.

<sup>11</sup> Ésta es más exigente que las diferentes mayorías previstas por el Protocolo y su intento es precisamente el de salvaguardar a los países con menor número de representantes, dando mayor peso, en las decisiones relativas a temas sensibles, a las delegaciones nacionales.

<sup>12</sup> Ver Schelto Patjin, “Rapport fait au nom de la commission politique relatif à l’adoption d’un projet de convention instituant l’élection des membres du Parlement européen au suffrage universel direct”, en *Documents de séance 1974-1975*, Parlement Européen, Document 368/74, 13 de enero de 1975.

<sup>13</sup> La iniciativa paraguaya de determinar, unilateralmente, el número de 18 parlamentarios para su bancada en las elecciones directas -ignorando el mandato otorgado al Consejo de Mercado Común

de estipular los números de representación ciudadana conforme a lo dispuesto en la segunda disposición transitoria del Protocolo Constitutivo- suscitó dudas sobre la “juricidad” de la elección. Ver Franciso Eugenio Arcanjo y María Claudia Drummond, “Parlamento do Mercosul: proporcionalidade das bancadas nacionais e questões eleitorais internas” [disponible en: <http://www2.camara.gov.br/comissoes/cpcms/representacao-cidada-no-pm>].

<sup>14</sup> Venezuela tiene actualmente estatus de miembro pleno de Mercosur en proceso de adhesión. La ratificación y depósito del protocolo que establece su adhesión al bloque aún depende de la aprobación del Senado brasileño (cuya comisión de Relaciones Exteriores lo aprobó el 29 de octubre de 2009) y del parlamento de Brasil y Paraguay.

<sup>15</sup> Por ejemplo, del diputado Adrián Pérez, de la Coalición Cívica (ARI-GEN-UPT). La propuesta no llegó a ser discutida.

<sup>16</sup> Diputado por el Partido de la Social Democracia Brasileña (PSDB) - partido de oposición al gobierno de Luiz Inácio Lula Da Silva- por el estado de Rio Grande do Sul. Sobre la posición de la bancada brasileña en lo que hace a la representación proporcional en el Parlamento, varios de sus miembros emitieron un comunicado en el plenario del Parlamento del Mercosul apoyándola. Inclusive se barajó la posible adopción de una política de “silla vacía” -estrategia similar a la *chaise vide* usada por de Gaulle en 1965 en las reuniones de la entonces Comunidad Europea contra la ampliación del derecho de voto por mayoría en el Consejo- negando quórum por parte de la delegación brasileña en las sesiones en caso de que no se cumpliera lo dispuesto por la segunda Disposición Transitoria.

<sup>17</sup> En esa época, la Mesa Directiva del Parlamento del Mercosur, creada el 9 de febrero de 2009, estaba constituida por: Presidente: Ignacio Mendoza Unzain, de Paraguay; Vicepresidentes: por Argentina, Mariano Federico West; por Brasil, Dr. Rosinha; por Uruguay, Juan José Domínguez.

<sup>18</sup> Son, entre otros: Aloízio Mercadante (PT - SP, Brasil); Dr. Rosinha (PT-PR, Brasil); Héctor Lacognata (Partido Movimiento al Socialismo-P-MAS, Paraguay); Juan José Domínguez (Frente Amplio, Uruguay); Mariano West (Partido Justicialista/Frente para la Victoria); Ricardo Canese (Movimiento Popular Tekojoja, Paraguay); Roberto Conde (Frente Amplio, Uruguay).

<sup>19</sup> Arts. 33 a 39. Tal como determina el artículo 34, si está compuesto por representantes de un sólo Estado Parte, el grupo político deberá estar integrado por al menos el 10% de los miembros del Parlamen-

to; mientras que si está compuesto por representantes de más de un Estado Parte, deberá estar integrado por un mínimo de cinco parlamentarios.

<sup>20</sup> En este contexto fue importante el asesoramiento técnico prestado a la bancada progresista por EPICA (Espacio para la Integración y la Convergencia), organización no-gubernamental con sede en Buenos Aires, compuesta por especialistas en integración regional, que contribuyó mucho a la preparación de propuestas y documentos que servirían también como base para el Acuerdo Político.

<sup>21</sup> Ver Discurso del ministro de Relaciones Exteriores, Celso Amorim, en la XII Sesión Ordinaria del Parlamento del Mercosur. Montevideo, 18 de agosto de 2008. Documento distribuido en el plenario, *mimeo*.

<sup>22</sup> Disponible en <http://www.mercosur.int>.

<sup>23</sup> “Acuerdo Político para la Consolidación del Mercosur y Proposiciones correspondientes”.

<sup>24</sup> Según el relato del embajador Regis Arslanian, representante brasileño en el Parlamento del Mercosur en ocasión de su XX Sesión Plenaria, el 19 de octubre de 2009, la propuesta de representación ciudadana fue discutida por el Consejo de Mercado Común en la reunión del 2 de octubre de 2009, habiendo logrado un entendimiento respecto de los números de proporcionalidad si se daba mayor énfasis a la mayoría calificada, ya prevista en el artículo 15, inciso 5 del protocolo. Con eso se pretendía tranquilizar a los Estados de menos población, evitando que se tomaran decisiones contra la voluntad de una bancada nacional. Ver: <http://www.senado.gov.br/agencia/ver-Noticia.aspx?codNoticia=96564&codAplicativo=2>.

<sup>25</sup> Alejandro D. Perotti, conferencia “El criterio de representación ciudadana. Alcances jurídicos del mandato derivado de los artículos 5 y 6 y de las Disposiciones Transitorias 1ª, 2ª y 3ª, del Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur”, en “Taller de Trabajo Parlamentario: Parlamento del Mercosur: los desafíos para su instalación plena”, organizado por la Unidad de Enlace con el Parlamento del Mercosur, Honorable Cámara de Diputados de la Nación y Fundación Friedrich Ebert (Argentina), Buenos Aires, Argentina, 28 de octubre de 2008. La versión escrita de esta opinión puede encontrarse en el documento presentado en aquel seminario por ÉPICA (Espacio para la Integración y la Convergencia; ver <http://www.epica-sur.org>).