

LA REPRESENTACIÓN CIUDADANA EN INSTITUCIONES NACIONALES Y SU PROYECCIÓN EN EXPERIENCIAS REGIONALES.

ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE EL CASO MERCOSUR

por Christian Alberto Cao



Presupuestos de la integración regional

Los procesos de integración regional presuponen la cesión voluntaria del ejercicio de una cuota de soberanía por parte de los estados nacionales a una entidad regional, en condiciones de igualdad, reciprocidad y sobre la base de condiciones democráticas. Éstos, una vez iniciados pueden proseguir en diversas direcciones y hacia objetivos incluso diferentes a los buscados en sus comienzos. Móviles iniciales de paz, administración conjunta de ciertos recursos o prosperidad económica común requieren en algún momento de instituciones supranacionales que orienten el desarrollo y la agenda del proceso.

Su diseño y presentación pueden revestir diferentes alcances y dimensiones. De la misma forma en que los estados nación poseen instituciones públicas más o menos democráticas, representativas,

transparentes o legítimas, los bloques regionales pueden crear institutos supranacionales o instancias intergubernamentales, bien con presencia o con relativa ausencia de los caracteres mencionados.

Muchos de estos órganos son “importados” de las entidades nacionales, fruto de sus prácticas acopiadas por varias centurias.

De los órganos de gobierno nacionales, los congresos o parlamentos son -por excelencia y desde el plano teórico- los que representan a la ciudadanía. En ellos, los legisladores encarnan y manifiestan la voluntad soberana, es decir, de sus representados.

Bajo tal premisa, este cuerpo de siglos de antigüedad fue objeto de adaptaciones al plano regional buscando “representar” a aquellas personas que habitan en un proceso marcado por la integración.

Surge entonces un primer interrogante: ¿realmente es necesario que un bloque regional posea un órgano de representación directa de los

ciudadanos de los Estados miembros que lo conforman? Tomaremos auxiliariamente esta premisa como afirmativa a los fines de realizar un análisis más profundo. A partir de ello, los problemas que surgen de pretender transpolar la figura sin solución de continuidad a una matriz regional son variados.

Uno de ellos surge de considerar que el desarrollo de la acción integradora requiere observar los mismos principios democráticos representativos que resultan indiscutidos en el plano de los Estados nación.

Por ejemplo, la democracia representativa como método de toma de decisiones públicas -en especial mediante su institucionalización en los parlamentos-, ¿resulta aplicable a los esquemas regionales? Y de ser así, ¿deben tenerse presente sus principios sin solución de continuidad? ¿Cuáles de ellos pueden mutar en pos de lograr una más efectiva/eficiente gobernabilidad del bloque regional?

Justamente, algunos de esos interrogantes serán abordados en el presente artículo. En primer lugar, el estudio indagará los principios y fundamentos que enmarcan a los órganos legislativos nacionales. Posteriormente y a la luz de ello, analizará su implementación en experiencias regionales, haciendo particular énfasis en las diferentes instituciones representativas -de los poderes legislativos y de la ciudadanía- articuladas en el bloque Mercosur. Por último, aproximará algunas conclusiones recogidas a lo largo del trabajo a los fines de, sin pretender dar respuesta a la problemática identificada, realizar un aporte desde el análisis jurídico político al debate actual de la materia.

Los parlamentos: expresiones de la representación ciudadana

Un parlamento es, básicamente, una institución política de gobierno.

Esta institución tiene como primera característica la de ser representativa. Luego, representatividad implica “dar presencia”, “hacer presentes” a otros. Esa conducta o actividad tiene una finalidad, que es la de cumplir funciones de gobierno considerando la voluntad otorgada previamente por el electorado. Clarifica esto Germán Bidart Campos al afirmar que “todo el que se encarga de asuntos ajenos o los tramita, tiene o gana representatividad cuando hace aproximadamente lo mismo que haría aquel al cual hace presente. Es decir, cuando gestiona bien y a satisfacción de sus intereses. Es algo así como un nexo o ligamen entre uno y el otro”¹.

A su vez, la representación posee correspondencia con la voluntad popular al manifestarse de dos maneras. Primeramente en cuanto a la composición e integración del órgano representativo. El parlamento es, por excelencia, el cuerpo o la institución típica de la ciudadanía ya que, como enseña Carlos Fayt, el carácter representativo de las autoridades depende de que su designación haya tenido o no origen en las elecciones y el sufragio². En segundo lugar, la voluntad ciudadana también repercute en su funcionamiento. Aquella “condiciona”, si se nos permite la expresión, la actividad del órgano, pues le ha dado el mandato para llevar a cabo los actos que le competen resolver. De ambos proviene justamente la legitimidad popular electoralmente expresada³.

Como segundo elemento, el parlamento se encuentra orga-

nizado en base al fundamento igualitario de los miembros que lo componen, en contraposición a todo otro esquema jerárquico o escalonado. En la teoría, la paridad de los integrantes refleja la función de representar a la ciudadanía con autonomía funcional hacia dentro y fuera del cuerpo.

Por último, el instituto se apoya en el principio colegiado, ya que su funcionamiento se da congregado, entendido como una unidad -no obstante su pluralidad- y no como expresión individual de cada uno de sus miembros. Las decisiones entonces valen únicamente cuando se pronuncia la voluntad del cuerpo. En palabras de Hipólito Orlandi, “una persona (autoridad) integrante de un órgano o una organización (gobierno) es *representante* político de una sociedad constituida y articulada en pueblo para la acción, cuando sus actos le son imputables con toda eficacia a éste y tiene el poder para *actuar por todo el conjunto*, sin recibir instrucciones expresas y realizando actos con fundamento constitucional que son obligatorios para todos, como para no poderlos ya impugnar con idéntica eficacia”⁴.

En lo que a sus funciones se refiere, el parlamento posee competencias otorgadas por la norma jurídica para llevar a cabo acciones de gobierno. La amplitud y calidad de esas competencias pueden variar conforme a las distintas experiencias de estudio. Sin embargo, sea en más o en menos, en su carácter de órgano de gobierno reposan especialmente las funciones legislativas -creación de normas jurídicas obligatorias para la sociedad- y de control del resto de los órganos.

En concreto, el parlamento gobierna, o mejor dicho cogobierna, en tanto que participa -con funciones propias- en la toma de decisiones políticas vinculantes. Esto último en el sentido que, como expresa Hipólito Orlandi, deben tener una entidad suficiente como para participar de la actividad del gobierno⁵. A modo de ejemplo, un consejo consultivo o asesor no cumple tal función si únicamente emite normas sin la fuerza vinculante general e innovadora (modificadora del *status quo*). El *soft law* moderno es una interesante expresión de dicha muestra.

Esa competencia funcional, es decir la asignación de funciones con miras al bien común, debe ser ejercida con los límites que también le impone *a priori* la norma jurídica. Caso contrario el órgano puede caer en excesos o abuso de poder, o bien en una desviación del mismo.

Conforme sus diversas funciones y características, las experiencias empíricas han presentado variantes que responden a su vez a diferentes nomenclaturas. Asamblea, por ejemplo, deviene del francés *assembler* -que significa juntar- a su vez identificado con la junta como cuerpo colegiado. Congreso proviene del latín *congressus* -entrevista o reunión-, derivado de *congređior*, que significa congregarse o encontrarse. Por su parte, parlamento -del francés *parlement* o *parler*- también implica la concepción de un órgano colegiado, o colegio -del latín *collegium*, conjunto de asociados, iguales entre sí- que mediante la palabra, el debate y el consenso persigue la toma de decisiones colectiva.

Si bien la Carta Magna inglesa de 1215 no contiene la consagración expresa del principio representativo, posee el reconocimiento de que los individuos no pueden ser gravados impositivamente con otros tributos que los votados por el Parlamento, entre otros dere-

chos. Siguiendo a Adolfo Posada, la formación más expresa y popular del cuerpo como asamblea representativa del estado nación data de 1265 y 1295 donde el sistema se fue perfeccionando mediante el establecimiento de la frecuencia de las reuniones y la “debida notificación previa”⁶, consolidando una institución que trascendería luego los límites territoriales de Westminster.

En la Inglaterra de los siglos siguientes, se fue fortaleciendo el concepto moderno de parlamento. Ello tendiente a obtener un control del monarca por parte de la burguesía, principalmente en lo referido a la supremacía legislativa, la autoridad sobre la imposición tributaria y la posibilidad de controlar el accionar de los ministros del soberano⁷.

A diferencia, otras experiencias -los estados de América en general-, nacieron de revolucionarios quiebres paradigmáticos históricos.

Prudentemente, Norberto Bobbio, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino, señalan que es posible conciliar al menos parcialmente -o encontrar “correspondencias” y analogías- entre los conceptos medievales y modernos de esta institución representativa⁸.

Tomemos el caso de la competencia para la elaboración de normas, cuestión crítica en el estudio actual de las competencias asignadas a los parlamentos regionales que más adelante referiremos. Los autores citados destacan el perfil conservador y consolidante del derecho consuetudinario -y los privilegios vigentes- de los parlamentos medievales, y -contrariamente- resaltan el carácter innovador en la producción de normas positivas por parte de los parlamentos modernos.

¿Cambios, continuidades o mutaciones del instituto a lo largo del tiempo? Posiblemente se den en parte los tres fenómenos. Retomaremos posteriormente este ejercicio al momento de abordar similitudes y diferencias de los institutos nacionales con los contemporáneamente denominados “parlamentos regionales”, en especial el caso del Parlamento del Mercosur.

Continuando con el estudio de la dimensión del estado nación, y desde el punto de vista jurídico político, algunas opiniones sostienen que la primera manifestación de la actividad estatal es aquella que se dirige a la realización del derecho, es decir la elaboración de la conducta colectiva expresada en normas⁹ que, al ser novedosas u originarias, se encuentran atribuidas al órgano legislativo. Los representantes de la ciudadanía gobiernan -y el estado se manifiesta- mediante la producción de normas jurídicas que regulan la vida de la comunidad.

Por su parte, desde el derecho constitucional se suele exponer que si bien es cierto que la teoría de la representación no se circunscribe únicamente al congreso, éste resulta el ámbito natural en el cual más se la utiliza. En los estilos bicamerales, la cámara de diputados (o de representantes, en su caso) es la mejor expresión de tal concepto institucional.

División de poderes mediante¹⁰, el órgano legislativo -en sus variantes parlamento, asamblea o congreso- mantiene la garantía de seguridad y control evitando la concentración del poder en una sola persona o institución pública.

Desde una opinión contextual, nuevamente Bobbio, Matteucci y Pasquino exponen que la descentralización de la autoridad -ca-

racterística estructural policéntrica del estado medieval- dio lugar a los presupuestos del nacimiento de las instituciones parlamentarias como una “acción balanceadora de algún elemento unificador”¹¹.

Desde la sociología política y en la esencia funcional, el órgano legislativo es la institución pública que por excelencia puede canalizar las demandas de la sociedad, tanto de las mayorías como de las minorías, ambas representadas en el parlamento. Maurice Duverger enseña que estas instituciones -como todas las políticas- poseen un elemento estructural -sistemas de relaciones con organización técnica y material- y un elemento de creencias o representaciones colectivas, del cual se deduce el concepto de “legitimidad”, de vital importancia en la función de los parlamentos¹².

Demandas ciudadanas, institución parlamentaria y respuestas políticas/normativas, conforman una suerte de “sistema político” que estimula sinergias en dos arenas políticas. Una, el proceso electoral, que designa a los integrantes del cuerpo deliberativo. Otra, el proceso resolutorio por el cual mayorías y minorías representantes toman las decisiones. Como afirma Humberto Quiroga Lavié, es “el consenso como generador ordenado de la energía política, y el disenso, como alimentador motivacional que aspira a convertirse en consenso”¹³. Aquí, una vez más, se observa la íntima relación existente entre el parlamento como institución, la democracia/consenso y la representación política.

Un parlamento alejado -en su accionar- de las demandas ciudadanas ¿conserva tal autoridad, en términos de legitimidad? ¿Es posible imaginar que las experiencias de los parlamentos -sean nacionales o supranacionales- puedan padecer tal déficit?

En párrafos anteriores adelantamos someramente que el modo concreto del obrar representativo depende de las condiciones históricas de cada experiencia, pero una vez establecida, esta forma adquiere el carácter de jurídicamente necesaria.

Así, en las dimensiones nacionales, el parlamento ofició, por un lado, como unificador territorial de las funciones de gobierno, por el otro, como establecedor del gobierno representativo del pueblo que se expresa mediante leyes, sustitutivo del poder ilimitado del soberano.

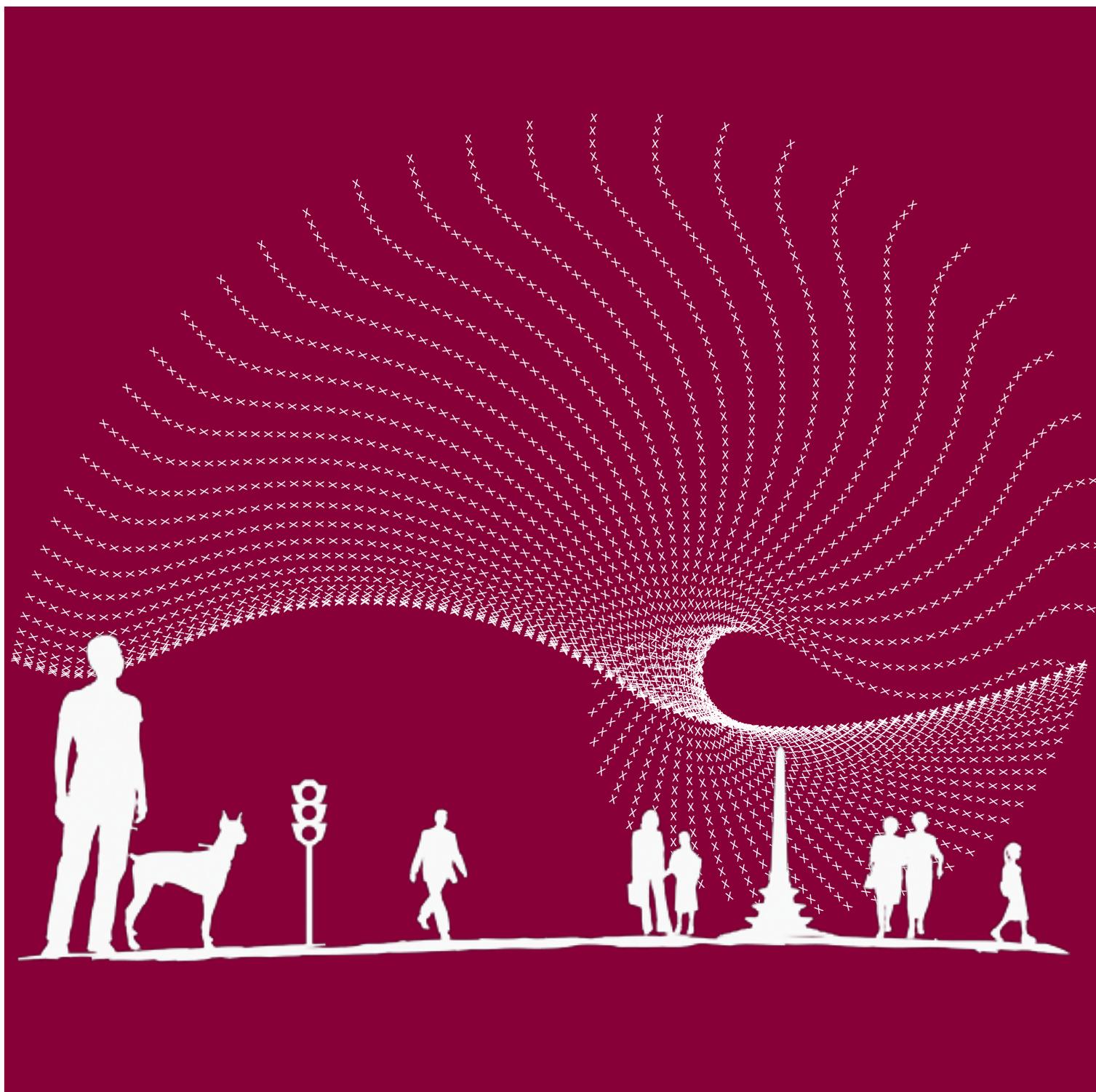
El parlamento en el estado de derecho constitucional

Este nuevo estado legislativo de derecho, o estado de derecho a secas, supone la supremacía de la voluntad popular -encarnada en sus representantes-, siempre apoyado en el principio de legalidad que debe garantizar toda norma emanada por el estado. Esto último referido a que la norma es tal si ha sido formulada mediante el procedimiento jurídico político preestablecido independientemente de su arreglo a normas o valores superiores.

Como lo expresa Andrés Gil Domínguez, en aquel sistema una norma jurídica es válida no por ser justa, sino exclusivamente por haber sido puesta por una autoridad dotada de competencia normativa¹⁴.

La relación entre tiempo y derecho se basa aquí en dos apogemas: *prior in tempore potior in iure* y *lex posterior derogat legi priori* sin importar jerarquías valorativas. El tiempo -y las mayorías

[...] Luigi Ferrajoli apoyará en esto su pensamiento al afirmar que los derechos fundamentales son vínculos sustanciales normativamente impuestos tanto a las decisiones de la mayoría como al libre mercado. Abogará por un núcleo de lo indecible -aún ante hipotéticas abrumadoras mayorías legislativas [...].



representativas, en el plano político- ostentaban el criterio jurídico apareciendo integrado al ordenamiento legal en cuenta sancionado por el derecho positivo, en palabras de Carlos De Cabo Martín¹⁵.

Gustavo Zagrebelsky busca transpolar aquella relación al Parlamento, expresando que el *rule of law and not of men* evocaba el *topos* aristotélico del gobierno de las leyes en lugar del gobierno de los hombres, como así también la lucha que el parlamento inglés había sostenido contra el absolutismo. En Europa continental, la impugnación del absolutismo significó sustituir al rey por otro soberano: la asamblea soberana¹⁶.

Ante aquel modelo legislativo de derecho, en el cual los representantes acumularon una cuota importante de poder gubernamental, se articularon dos respuestas limitantes diferidas en el tiempo. Una desde el plano interno de los estados nacionales -con el surgimiento del constitucionalismo contemporáneo- y otra, más recientemente, desde la dimensión internacional de los derechos humanos y, por supuesto, los procesos de integración regional como fenómenos de

alcance cuasi global.

La primera de ellas -el constitucionalismo como respuesta al modelo legislativo- estableció un esquema jerárquico de normas jurídicas, limitando al legislador -representante- ordinario la capacidad de modificar aquella que sean fundamentales, o sea, las constituciones nacionales o leyes fundamentales.

La ley, como norma jurídica emanada por el órgano representativo, se somete a una adecuación -y por ende subordinación- “a un estrato más alto del derecho establecido por la Constitución”¹⁷ dando lugar a diferentes posturas sobre el papel de los nuevos garantes de esta supremacía -los jueces- en la relación representación-democracia-derecho. Así, Ronald Dworkin¹⁸ sintetizará dicho debate preguntándose: ¿es democrática la revisión constitucional?

Justamente desde la segunda de las respuestas que recibió el estado de derecho como entidad soberana absoluta, la dimensión internacional, es posible plantear un dilema similar: ¿es democrática la revisión de las normas internas de un Estado Parte de un bloque

tivo -instrumentado primero en referencia a las legislaturas nacionales y luego a la ciudadanía- en el proceso integracional del Mercosur.

La experiencia en el Mercosur. Representando a los representantes: la Comisión Parlamentaria Conjunta

En el Mercosur, la creación de un órgano con vocación y proyección de convertirse en un parlamento regional es contemporánea a sus pasos iniciales.

La primera de las instituciones representativas fue la Comisión Parlamentaria Conjunta. Ella data embrionariamente del Tratado de Asunción del año 1991, constitutivo del Mercosur, más precisamente en su artículo 24.

Luego, en el año 1994, el esquema orgánico del bloque fue reformulado en el marco del protocolo adicional al Tratado de Asunción sobre la estructura institucional del Mercosur -Protocolo de Ouro Preto- mediante su artículo 1, inciso IV.

Sin embargo, en lo que a representación y función parlamentaria regional se refiere, es posible identificar alguna reseña previa.

Concretamente, el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo entre la República Argentina y la República Federativa del Brasil suscrito en el año 1988, acuñó una Comisión Parlamentaria Conjunta de Integración conformada por legisladores de ambos países. De carácter consultivo y con mandato bianual, tuvo la facultad de estudiar los acuerdos específicos negociados por los Estados Partes antes de su envío a sus respectivos poderes legislativos. También ostentó la competencia de transmitir recomendaciones a la Comisión de Ejecución del Tratado²⁵, según lo dispuso el artículo 8 del documento mencionado.

Finalmente, y ya con la suscripción del Tratado de Asunción, Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay establecieron un nuevo avance en el proceso de integración latinoamericana al constituir el bloque Mercosur. Dicho instrumento estableció en su artículo 3 un período de transición desde su suscripción y hasta el día 31 de diciembre del año 1994, fecha designada para la conformación definitiva del Mercado Común.

Ese período finalizó con la firma del mencionado Protocolo de Ouro Preto, cuyo artículo 22 estipuló que “la Comisión Parlamentaria Conjunta es el órgano representativo de los parlamentos de los Estados Partes en el ámbito del Mercosur”.

Expuesto ese panorama originario, consideramos necesario realizar algunas reflexiones tanto formales como sustanciales.

La primera de ellas se refiere a la terminología empleada en la Comisión Parlamentaria Conjunta. Su denominación es poco clarificadora. Miguel Ekmekdjian, por ejemplo, la cataloga como errónea dado que los países miembros poseen un régimen presidencialista y no parlamentario²⁶. El mismo autor, junto a Roberto Dromi y Julio Rivera opinan además que se debió haber incorporado el término “representativo de los congresos”²⁷ y no “representativo de los parlamentos”.

En nuestra opinión preferimos apreciarla como inconsistente con el modelo predominante en los Estados Partes. Atento a que los integrantes poseen regímenes presidencialistas y la representación cae principalmente en el congreso o sus legisladores/congresistas,

regional por jueces regionales/comunitarios?

Incluso más, Luigi Ferrajoli apoyará en esto su pensamiento al afirmar que los derechos fundamentales son vínculos sustanciales normativamente impuestos tanto a las decisiones de la mayoría como al libre mercado¹⁹. Abogará por un núcleo de lo indecible -aún ante hipotéticas abrumadoras mayorías legislativas-, tanto a prohibiciones de libertades como obligaciones públicas determinadas por los derechos sociales.

Por lo dicho, los derechos humanos/fundamentales internacionales y la integración regional funcionan como limitante del poder de los estados, ergo, de la función de los parlamentos nacionales.

Pero es útil recordar nuevamente que los estados nación poseen regímenes democráticos de gobierno. Y es sabido que la democracia moderna es eminentemente representativa y electoral. En oportunidades anteriores hemos dicho que “en la literatura específica sobre el tema existe cierto consenso en asociar el concepto moderno de democracia al de ‘democracia representativa’ [...]. En el régimen democrático representativo, los actos de gobiernos son llevados a cabo por gobernantes elegidos por la ciudadanía complementando los conceptos de autoridad, representación y participación ciudadana”²⁰.

Nuevamente renace un interrogante: ¿cómo conciliar democracia representativa y cesión del ejercicio de soberanía al plano regional? ¿De qué forma debería realizarse a los fines de preservar, en el dilema planteado por Robert Dahl, tanto la relación/influencia ciudadanía-representantes, como el desarrollo efectivo de la región²¹?

Los parlamentos nacionales han sido -y aún son- instituciones que mediante la representación ciudadana surgieron en los estados nación con la finalidad de limitar y balancear los poderes centrales/ejecutivos con sus propias características.

La incógnita surge entonces en encontrar correspondencia entre aquellos parlamentos nacionales transpolados a la dimensión supra-regional y observando, *mutatis mutandis*, los principios esenciales de igualdad, representación política-electoral y poder.

En la geografía europea el debate se ha instalado desde hace varios años. Desde una postura, Giandomenico Majone sostiene que “el reto para los demócratas no es tanto la construcción de instituciones democráticas totalmente desarrolladas en el nivel transnacional -una tarea imposible, como ya vimos, en ausencia de un *demos*- sino cómo utilizar el nivel más alto para mejorar la calidad de la democracia en los niveles nacional y subnacional”²². Por su parte, Andrew Moravcsik sostiene que “constitutional checks and balances, indirect democratic control via national governments, and the increasing powers of the European Parliament are sufficient to ensure that EU policy-making is, in nearly of all cases, clear, transparent, effective and politically responsive to the demands of European citizens”²³.

Desde otra corriente, Andreas Follesdal y Simon Hix argumentan que “the European Parliament can not be a properly deliberative assembly because of the multi-lingual nature of debates in committees and the plenary without a common political backdrop culture”²⁴.

A medida que el proceso de integración de América del Sur avance, posiblemente se reproduzca un debate similar que desborda los principios democráticos representativos nacionales hacia las instituciones regionales.

Seguidamente estudiaremos el desarrollo del principio representa-

*[...] desde el derecho constitucional se suele exponer que **si bien es cierto que la teoría de la representación no se circunscribe únicamente al congreso, éste resulta el ámbito natural en el cual más se la utiliza.***

¿De qué forma debería realizarse a los fines de preservar, en el dilema planteado por Robert Dahl, tanto la relación/influencia ciudadanía-representantes, como el desarrollo efectivo de la región?

hubiese sido más acertado adoptar la denominación “Comisión Representativa Conjunta”, o alguna similar que refiese a aquel modelo de gobierno.

Salvado lo dicho y ya en el plano funcional, el documento internacional dispuso el establecimiento de la mencionada Comisión del Mercosur, aunque no le otorgó competencias. Posteriormente, la normativa derivada de los órganos constituidos fue la que le atribuyó las funciones orgánicas.

Así, en el marco de la II Reunión Parlamentaria del Mercosur, los legisladores representativos de los Estados Partes acordaron crear el mencionado órgano declarando “la necesidad de institucionalizar la voluntad política de los parlamentarios de los cuatro países de participar activamente en el proceso de integración del Mercosur”²⁸.

A dicha Comisión se le atribuyeron las facultades de:

- autoconvocarse, estableciendo cuatro reuniones mínimas por año de forma alternativa en cada uno de los países miembro;
- solicitar a los poderes ejecutivos de cada uno de los estados la información necesaria en el plano político, económico, social, cultural y legislativo para desarrollar su función;
- recomendar medidas que posibiliten el cumplimiento de los objetivos del Tratado de Asunción;
- requerir información a organismos públicos y privados, internacionales, nacionales y regionales, en las tareas necesarias, y por último;
- redactar su estatuto interno²⁹.

Ulteriormente, el cuerpo creó la subcomisión de Relaciones Institucionales y manifestó la decisión política de crear el Parlamento del Mercosur.

El órgano se integró con 16 legisladores -y 16 suplentes- elegidos por cada Estado miembro, cuya forma de designación fue delegada a los congresos nacionales conforme a sus procedimientos internos. También se determinó que esas entidades estableciesen el plazo de duración de sus mandatos -aunque no menor a dos años- imponiendo el requisito que todos los legisladores debían encontrarse en ejercicio de su cargo en el órgano nacional al tiempo de su representación regional en el cuerpo del bloque.

Las funciones definidas fueron de carácter consultivo, deliberativo y de formulación de propuestas.

Por su parte, el artículo 7 de la reglamentación interna modificó la frecuencia de las reuniones, estableciendo reuniones ordinarias -al menos dos veces al año- y extraordinarias, mediante la convocatoria firmada por los cuatro presidentes, conforme a su artículo 16. Su artículo 9 dispuso, por regla general, el carácter público de aquellas reuniones.

En cuanto a las mayorías para resolver, el artículo 13 de la norma repite lo enunciado por el artículo 16 del Tratado de Asunción³⁰ al establecer que “las decisiones de la Comisión serán tomadas por consenso de las delegaciones de todos los Estados Partes, expresadas por la votación de la mayoría de sus integrantes, acreditados por los

respectivos parlamentos”.

Una vez cumplido el período de transición, hemos dicho, el Protocolo de Ouro Preto adaptó la estructura institucional del bloque.

Empero, en lo que respecta a la Comisión Parlamentaria Conjunta, dicho instrumento le denegó capacidad decisoria. A *contrario sensu* sí le otorgó dicha potestad al Consejo del Mercado Común, al Grupo Mercado Común y a la Comisión de Comercio del Mercosur, conforme el artículo 2 del Protocolo de Ouro Preto. Paradójicamente, el artículo 22 de la norma dispone que la Comisión Parlamentaria Conjunta constituye el órgano representativo de los legislativos de los Estados Partes del bloque.

Nótese aquí que el documento constitutivo determina que el instituto representa a los poderes legislativos nacionales, que es diferente a representar -al menos en forma directa- a la ciudadanía del propio bloque o de los estados miembros.

Por ello, y transcurrido el proceso y la esencia de su función, la comisión se presentó en una primera etapa de transición entre el extremo intergubernamentalismo que caracteriza al boque y la vocación comunitaria que el Mercosur aspira construir.

Decimos primera etapa porque, como veremos más adelante, la posterior conformación del Parlamento del Mercosur, ideado para representar a la ciudadanía del bloque, no modificó ni el “interpresidencialismo” ni la estrategia de la diplomacia presidencial. Al momento de la toma de decisiones trascendentales, como apuntan Andrés Malamud y Philippe Schmitter³¹, la mecánica de negociaciones directas entre los presidentes de los Estados Partes sigue siendo la metodología empleada.

Una futura fase deberá, si lo que se busca es profundizar el proceso integrador y avanzar hacia un comunitarismo, ceder efectivo ejercicio de soberanía a la matriz regional. Esto implica que las instituciones que se creen deben ser permanentes y con capacidades ejecutivas, normativas o jurisdiccionales vinculantes para todos los miembros -sin importar sus posturas políticas individuales- y sus ciudadanos.

Luego, alguna de las instituciones podrá apoyar su integración en la representación ciudadana ampliando su base de legitimidad. El Parlamento del Mercosur conserva este elemento, aunque padezca un déficit funcional en cuanto a su esencia y competencias se refiere.

Justamente por esa inteligencia transitó el artículo 25 del Protocolo de Ouro Preto, ya que menciona que la Comisión Parlamentaria Conjunta debe procurar “acelerar los procedimientos internos correspondientes a los Estados Partes para la pronta entrada en vigor de las normas emanadas de los órganos del Mercosur”. También que “coadyuvará en la armonización de las legislaciones, tal como lo requiere el avance del proceso de integración”.

Por demás, y en el plano funcional, establece que puede emitir recomendaciones al Consejo Mercado Común por intermedio del Grupo Mercado Común.

En los hechos, ¿cuáles han sido las actividades que la Comisión Parlamentaria Conjunta ha desarrollado? Es posible señalar la creación de una agenda para la institucionalización del Parlamento

del Mercosur³².

Respecto al acceso al mercado regional y el régimen de acceso de admisiones temporarias³³ ha declarado la necesidad de “fortalecer los principios de libertad de acceso al mercado y de la seguridad jurídica, pilares básicos para asegurar la credibilidad del proceso de integración en su dimensión política y comercial”.

En el plano declarativo, ha reafirmado el compromiso con la democracia representativa, la promoción de sus valores y la defensa de sus instituciones, en particular con la realización de elecciones periódicas, transparentes y supervisadas por organismos estatales independientes³⁴.

Por último, ha llevado a cabo seminarios y jornadas sobre el Parlamento del Mercosur³⁵.

En concreto, el cuerpo representó a los miembros legislativos de los Estados Partes, pero solamente tuvo carácter consultivo, deliberativo y de formulación de declaraciones, disposiciones y recomendaciones³⁶.

Un nuevo paso hacia la representación ciudadana: el Parlamento del Mercosur

En diciembre del año 2005, en la ciudad de Montevideo, Uruguay, los Estados Partes del bloque suscribieron el Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur.

Es de destacar que, en las condiciones de vigencia, el instrumento complementa *ipso iure* el Tratado de Asunción. Así, hacia el futuro, habiéndose suscripto por los mismos Estados miembros que constituyeron el bloque, toda eventual adhesión -y posterior membresía- o denuncia por parte de un estado de uno u otro instrumento significan las mismas consecuencias, conforme lo dispuesto por el artículo 22 en sus dos incisos.

Por ende, debe entenderse que en el sistema de fuentes del derecho de la integración regional el documento es constitutivo del bloque y consecuentemente originario y primario. Esto es así en tanto su origen sinalagmático, generado mediante un tratado internacional y suscripto por Estados miembros del bloque que aceptan obligarse recíprocamente.

En el plano del derecho interno de los miembros del bloque, el panorama de las ratificaciones del Protocolo del Parlamento del Mercosur ha sido el siguiente: Argentina mediante la ley 26.146; Brasil en virtud del decreto legislativo 408; Paraguay en el marco de la ley 2925 y Uruguay en rigor de la ley 18.063.

Expuesto el proceso formal de instrumentación del órgano parlamentario regional, cabe formular el siguiente interrogante: ¿el Parlamento del Mercosur recoge los principios generales que poseen los cuerpos legislativos/parlamentarios de los Estados nación?

En el plano teleológico, es importante indagar los fundamentos que motivaron la decisión de constituir un cuerpo parlamentario del bloque. Esto resulta de suma utilidad a los fines de esbozar conclu-

siones sobre la naturaleza jurídica-política del aquel y, de ser posible, detectar diferencias y similitudes con los parlamentos o congresos nacionales.

Primeramente, el protocolo considera que la conformación del cuerpo implica la voluntad política de fortalecer y profundizar el proceso de integración regional.

En segundo término interpreta la importancia de contar con una adecuada representación de los intereses de los ciudadanos del Mercosur.

Crea, además, un espacio común en el cual “se refleje el pluralismo y las diversidades de la región” y mantiene la función de armonización normativa nacional en áreas pertinentes.

Por último, busca contribuir a la democracia, la participación, la representatividad, la transparencia y la legitimidad social en el proceso de integración y de sus normas.

En cuanto a su morfología, el artículo 1 del protocolo constituyó el Parlamento del Mercosur, como órgano unicameral de representación ciudadana del bloque. Esta norma lo califica como una entidad de representación de sus pueblos.

Le otorga, además, el carácter de independiente, autónomo, integrante de la estructura institucional del bloque y sustitutivo de la Comisión Parlamentaria Conjunta. Lo dispuesto por el artículo 9 del protocolo refuerza dicha afirmación.

Su conformación responde, *a priori*, a los principios de todo cuerpo representativo parlamentario. En tal sentido dispone que está integrado por representantes electos por sufragio universal, directo y secreto, y seguidamente remite a las legislaciones internas de cada Estado miembro a los efectos de su integración. No obstante dispone pautas rectoras sobre proporcionalidad en su artículo 6, inciso 2, ya que establece que el mecanismo de elección de los parlamentarios y sus suplentes, debe ser regido por lo previsto en la legislación de cada Estado Parte, procurando una adecuada representación por género, etnias y regiones según las realidades de cada estado.

Además, el mismo artículo 6 refuerza los principios fundamentales del sufragio y de la elección directa al afirmar que los parlamentarios deben ser elegidos por los ciudadanos de los respectivos estados mediante sufragio directo, universal y secreto, acorde al carácter representativo del cuerpo. En el mismo orden de ideas, el artículo 5 del protocolo establece que debe ser integrado conforme a un criterio de representación ciudadana.

En cuanto a la duración de los mandatos, la norma asigna un plazo fijo, concreto y conjunto, a diferencia de la anterior Comisión Parlamentaria Conjunta. El artículo 10 dispone que los parlamentarios poseen un mandato común de cuatro años, contados a partir de la fecha de asunción en el cargo. Además, permite la reelección de los parlamentarios.

Respecto a los requisitos que deben reunir los candidatos para ser electos representantes parlamentarios, el protocolo delega dicha potestad en el derecho interno de los Estados Partes. Así, el artículo 11, inciso 1 dispone que deben “cumplir con los requisitos exigibles

*[...] la integración regional es una ficción jurídica política que debe orientarse hacia la **búsqueda de un bien común entre pueblos de distintos estados. Ella debe construirse y no pretender descubrirse, ya que no preexiste como tal.***



para ser diputado nacional, según el derecho del Estado Parte respectivo”. No obstante, reivindica el principio de división de poderes al determinar incompatibilidades funcionales entre los poderes ejecutivos y legislativos de los Estados Partes. Otorga la misma prohibición respecto al desempeño de cargos en los demás órganos del Mercosur.

Los artículos 2 y 3 recogen los propósitos y principios del Parlamento del Mercosur. Pero es en su artículo 4 en donde se enumeran las competencias del cuerpo. Y en esto radica el principal déficit que soporta el cuerpo, ya que de las veintidós competencias asignadas ninguna le otorga capacidad para tomar decisiones vinculantes para todos los miembros desvirtuando el concepto de “parlamento”, tal como lo describimos anteriormente en el presente trabajo.

Sin perjuicio de lo dicho, algunas de ellas avanzan en un sentido participante de las decisiones regionales.

Por ejemplo, el inciso 11 del artículo 4 dispone que es competencia del parlamento “emitir declaraciones, recomendaciones e informes sobre cuestiones vinculadas al desarrollo del proceso de integración, por iniciativa propia o a solicitud de otros órganos del Mercosur”. En ningún caso refiere a la emisión de normativa de alcance general, obligatorio y con fuerza vinculante.

Sin perjuicio de la ausencia de los principios generales del derecho comunitario en los estados -supremacía de las normas comunitarias- y en la región -dificultades en el bloque respecto a la aplicación directa e inmediata, incorporación automática, entre otras³⁷- el protocolo le acotó la potestad de dictar actos normativos obligatorios de alcance general. En el mismo sentido se pronuncia el artículo 90 de su reglamento interno³⁸. Las declaraciones, recomendaciones o informes no poseen rigor de decisión.

Por otro lado, el inciso 12 pareciera diseñado a fortalecer el mecanismo intergubernamental al disponer que “Con el fin de acelerar

los procedimientos internos correspondientes de entrada en vigor de las normas en los Estados Partes, el Parlamento elaborará dictámenes sobre todos los proyectos de normas del Mercosur que requieran aprobación legislativa en uno o varios Estados Partes, en un plazo de noventa días (90) de efectuada la consulta. Dichos proyectos deberán ser enviados al Parlamento por el órgano decisorio del Mercosur, antes de su aprobación. Si el proyecto de norma del Mercosur es aprobado por el órgano decisorio, de conformidad con los términos del dictamen del Parlamento, la norma deberá ser remitida por cada Poder Ejecutivo nacional al Parlamento del respectivo Estado Parte, dentro del plazo de cuarenta y cinco (45) días, contados a partir de dicha aprobación. En caso que la norma aprobada no estuviera en conformidad con el dictamen del Parlamento, o si éste no se hubiere expedido en el plazo mencionado en el primer párrafo del presente numeral, la misma seguirá su trámite ordinario de incorporación. Los parlamentos nacionales, según los procedimientos internos correspondientes, deberán adoptar las medidas necesarias para la instrumentación o creación de un procedimiento preferencial para la consideración de las normas del Mercosur que hayan sido adoptadas de conformidad con los términos del dictamen del Parlamento, mencionado en el párrafo anterior. El plazo máximo de duración del procedimiento previsto en el párrafo precedente, será de hasta ciento ochenta (180) días corridos, contados a partir del ingreso de la norma al respectivo Parlamento nacional. Si dentro del plazo de ese procedimiento preferencial el Parlamento del Estado Parte rechaza la norma, ésta deberá ser reenviada al Poder Ejecutivo para que la presente a la reconsideración del órgano correspondiente del Mercosur”.

Su confusa redacción y la compleja tramitación del proceso dificulta el establecimiento del comunitarismo como sistema integracional. Si bien es posible entenderlo como un nuevo avance hacia

dicho régimen, serán los hechos los que determinen si efectivamente se observa un direccionamiento en tal sentido.

El inciso 13 establece que es competencia del Parlamento “Proponer proyectos de normas del Mercosur para su consideración por el Consejo del Mercado Común, el que deberá informar semestralmente sobre su tratamiento”. Si bien la norma obliga a que el Consejo del Mercado Común informe sobre el tratamiento otorgado a los proyectos de norma propuestos, el producto emanado por el Parlamento es justamente eso: propuestas de proyectos de normas y no normas jurídicas de carácter obligatorias y generales.

Por último y como mecanismo de armonización de las legislaciones internas de los Estados Partes -y no como norma jurídica obligatoria- el inciso 14 dispone competencia para “Elaborar estudios y anteproyectos de normas nacionales, orientados a la armonización de las legislaciones nacionales de los Estados Partes, los que serán comunicados a los Parlamentos nacionales a los efectos de su eventual consideración”.

No obstante todo lo expuesto, el artículo 8 del protocolo otorga al Parlamento del Mercosur la potestad de participar en los procesos de adhesión de nuevos estados al bloque, refiriendo al procedimiento citado del artículo 4, inciso 12. Consideramos acertada dicha prerrogativa en la que representantes de la ciudadanía del bloque participen en la decisión de considerar la adhesión de nuevos miembros en la más genuina expresión de los representantes de la ciudadanía del bloque.

En cuanto al sistema de adopción de decisiones, el Parlamento establece diferentes variantes de mayorías funcionales para la toma de decisiones³⁹.

Empero, es la reglamentación interna del cuerpo la que define las mayorías requeridas para la aprobación de los distintos asuntos.

Es de destacar que el Parlamento recoge los principios tradicionales de igualdad de sus miembros (artículo 18, inciso 2), publicidad y frecuencia de sus reuniones (artículo 17), aunque en referencia a la conformación de los miembros, la cuestión es altamente problemática debido a las asimetrías demográficas que los miembros presentan. Brasil, el socio de mayor población posee aproximadamente 191,3 millones de habitantes. Argentina, 39,5 millones de personas, seguidos por Paraguay y Uruguay con 6,4 y 3,5 millones de habitantes, respectivamente.

En una hipótesis de representación proporcional directa, uno de los miembros -Brasil- tendría aseguradas las mayorías simples y absolutas con sólo sus representantes. Contrariamente, el peso de los representantes de Paraguay y Uruguay sería minúsculo en términos proporcionales.

En esto, las disposiciones transitorias primera a tercera del protocolo determinan las diferentes etapas constitutivas tendientes a consagrar definitivamente el principio de elección directa y popular de los parlamentarios, señalada definitivamente para el año 2014.

A modo de conclusión. La representación ciudadana en el Parlamento del Mercosur

Existe cierto consenso en afirmar que el bloque Mercosur constituye una unión aduanera imperfecta, por más que su denominación apunta a definir un mercado común. Por su parte es cierto que dicho proceso integrador se apoya en el plano económico, aunque manifiesta proyecciones en el ámbito político.

En el plano temporal, la profundización del proceso integrador avanza generalmente con frecuencias espasmódicas. Además, como se dijo, actualmente las decisiones centrales del bloque se toman por la regla de la unanimidad o bien “por consenso y con la presencia de todos los Estados Partes”. Esto permite que cualquiera de los países que integran la región -y que vea afectado su interés por una decisión colectiva- posea poder de veto. Los conceptos democráticos de mayorías y minorías de gobierno no equivalen a unanimidad.

Por otro lado y en lo referido al Parlamento del Mercosur, su protocolo ha observado algunas de las características que presentan

los parlamentos nacionales contemporáneos. Sin embargo, la conformación de un cuerpo regional sin efectivas competencias normativas de alcance obligatorio para los estados no parece destinada a cumplir sus funciones ni a potenciar el desarrollo del proceso.

Si, por el contrario, el órgano pretende institucionalizarse para luego poder generar normas jurídicas obligatorias, podrá convertirse en un catalizador para la modificación del sistema de toma de decisiones, coadyuvando a un cambio de escala hacia un comunitarismo. Lo cierto es que hoy día es preciso forzar y distorsionar el concepto de “parlamento” si se quiere denominar la institución del Mercosur como tal.

Recordemos, la integración regional es una ficción jurídica política que debe orientarse hacia la búsqueda de un bien común entre pueblos de distintos estados. Ella debe construirse y no pretender descubrirse, ya que no preexiste como tal.

Peitits pas, grands effets. Y en su avance, como señalamos al comienzo del presente trabajo, sus finalidades -y modalidades- pueden cambiar a diferentes ritmos. En lo que el Parlamento regional y el proceso de integración del Mercosur respecta, una vez que la decisión política de los Estados Partes busque dar un próximo paso -en lo institucional, representativo y funcional- necesariamente deberá ser dotado de atribuciones como las que anteriormente señalamos.

Notas

¹ Germán Bidart Campos, *Tratado elemental de derecho constitucional argentino*, Buenos Aires, Editorial Ediar, 1992, Tomo II, p. 93.

² Carlos Fayt, *Derecho político*, Buenos Aires, Editorial De Palma, 1988, tomo II, p. 155.

³ Hipólito Orlandi (compilador), *Las instituciones políticas de gobierno*, Buenos Aires, Eudeba, 1998, p. 91.

⁴ Héctor Orlandi, *Ciencia política. Teoría de la política*, Buenos Aires, Plus Ultra, 1984, p. 158.

⁵ Hipólito Orlandi, *op. cit.*, p. 91.

⁶ Héctor Orlandi, *op. cit.*, p. 64.

⁷ Sin embargo, previo a él es posible apuntar, por ejemplo, el surgimiento del parlamento nacional de Islandia -*Alþingi*-, que data del año 930, aunque con funciones tanto legislativas como jurisdiccionales. Para una reseña histórica de la institución, ver http://www.althingi.is/pdf/Althingi2008_english.pdf

⁸ Norberto Bobbio, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino, *Diccionario de política*, Madrid, Editorial Siglo XXI, 1998, p. 1122.

⁹ Adolfo Posada, *Tratado de Derecho Político*, Madrid, Librería de Victoriano Suárez, 1894, Vol. 2, p. 224.

¹⁰ Aunque suele afirmarse que “Lo que se divide no es el poder, sino las funciones y los órganos que las cumplen”, conforme Germán Bidart Campos, *op. cit.*, p. 17.

¹¹ Norberto Bobbio, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino, *op. cit.*, p. 1123.

¹² Maurice Duverger, *Sociología política*, Barcelona, Ediciones Ariel, 1970, p. 96 a 99.

¹³ Humberto Quiroga Lavié, *Cibernética y Política*, Buenos Aires, Editorial Ciudad Argentina, 1986, p. 299.

¹⁴ Andrés Gil Domínguez, *Neoconstitucionalismo y derechos colectivos*, Buenos Aires, Editorial Ediar, 2005, p. 12.

¹⁵ Carlos De Cabo Martín, *La reforma constitucional en la perspectiva de las fuentes del Derecho*, Madrid, Editorial Trotta, 2003, p. 17.

¹⁶ Gustavo Zagrebelsky, *El derecho dúctil*, Madrid, Editorial Trotta, 2005, p. 25.

¹⁷ Gustavo Zagrebelsky, *op. cit.*, p. 34.

¹⁸ Ronald Dworkin, *Liberalismo, constitución y democracia*, Buenos Aires, Editorial La isla de la luna, 2003, p. 43.

¹⁹ Luigi Ferrajoli, “Derechos Fundamentales”, en Antonio De Cabo y Gerardo Pisarello, *Los fundamentos de los derechos fundamentales*, Madrid, Editorial Trotta, 2001, pp. 35 y 36.

²⁰ Christian Alberto Cao, “El principio democrático y los esque-

mas regionales. Gobierno, ciudadanía y legitimidad en los procesos de integración”, en André Saddy, *Dereito Público Económico Supranacional*, Río de Janeiro, Editora Lumen Juris, 2009, p. 288.

²¹ Robert Dahl, “A Democratic Dilemma: System Effectiveness versus Citizen Participation”, en *Political Science Quarterly*, Vol. 109, n. 1, Oxford, 1994, p. 23 y 24.

²² Giandomenico Majone, “Integración económica internacional, autonomía nacional, democracia transnacional: ¿una trinidad imposible?”, en *Revista mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, n. 184, México, 2002, p. 87.

²³ Andrew Moravcsik, “In Defence of the ‘Democratic deficit’: Reassessing Legitimacy in the European Union”, en *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40, n. 4, p. 605.

²⁴ Andreas Follesdal y Simon Hix, “Why there is a Democratic Deficit in the EU: a response to Majone and Moravcsik”, en *Journal of Common Market Studies*, Vol. 44, n. 3, 2006, pp. 533 a 562.

²⁵ La Comisión de Ejecución del Tratado de Integración estaba integrada por cuatro Ministros de Estado de Argentina y Brasil, conforme al artículo 6 del instrumento internacional.

²⁶ Miguel Ekmekdjian, *Introducción al derecho comunitario latinoamericano*, Buenos Aires, Editorial Depalma, 1994, p. 241.

²⁷ Roberto Dromi, Miguel Ekmekdjian y Julio Rivera, *Derecho comunitario. Régimen del Mercosur*, Buenos Aires, Ediciones Ciudad Argentina, 1996, p. 204.

²⁸ Mercosur/CPC/Dec. s/n/91, II Reunión Parlamentaria, Documento Final, 19-21/9/1991.

²⁹ Aprobado por la normativa Mercosur/CPC/Res. s/n/91.

³⁰ El artículo 16 del Tratado de Asunción dispone que “durante el período de transición las decisiones del Consejo Mercado Común

y del Grupo Mercado Común serán tomadas por consenso y con la presencia de todos los Estados Partes”.

³¹ Andrés Malamud y Philippe Schmitter, “La experiencia de integración europea y el potencial de integración del Mercosur”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 46, Nº 181, abril-junio 2006, p. 16.

³² Mercosur/CPC/XVI Plenaria/Disp. 14/99 y Acta 1/00.

³³ Mercosur/CPC/Dec. 2/00.

³⁴ Mercosur/CPC/Dec. 3/00. El subrayado es del autor.

³⁵ Mercosur/CPC/Disp. 11/00 y 12/00.

³⁶ Ruben Correa Freitas, “Los órganos del Mercosur: hacia la conformación de un Parlamento común”, en *Anuario de derecho constitucional latinoamericano*; Tomo II, 2005, p. 813.

³⁷ Roberto Dromi, Miguel Ekmekdjian y Julio Rivera, *op. cit.*, p. 162.

³⁸ Disposición 6/07 del Parlamento del Mercosur.

³⁹ El artículo 15 del Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur reglamentado por el artículo 135 de la Disposición 6/2007, enumera:

- i) mayoría simple, por el cual se requiere el voto de más de la mitad de los parlamentarios presentes.
- ii) mayoría absoluta, por el cual se requiere el voto de más de la mitad del total de los miembros del Parlamento.
- iii) mayoría especial, por el cual se requiere el voto de los dos tercios del total de los miembros del Parlamento, que incluya a su vez a Parlamentarios de todos los Estados Partes.
- iv) mayoría calificada, por el cual se requiere el voto afirmativo de la mayoría absoluta de integrantes de la representación parlamentaria de cada Estado Parte.