LA PROPORCIONALIDAD EN LA COMPOSICIÓN DEL PARLAMENTO DEL MERCOSUR Y EL DESAFÍO DE LAS LEGISLACIONES ELECTORALES NACIONALES

A PROPORCIONALIDADE NA COMPOSIÇÃO DO PARLAMENTO DO MERCOSUL E O DESAFIO DAS LEGISLAÇÕES ELEITORAIS NACIONAIS

ADRIANA DREYZIN DE KLOR*

Recebido para publicação em maio de 2010.

RESUMEN: El tema final es la proporcionalidad en la composición del Parlamento del MERCOSUR. El criterio actual (proporcionalidad atenuada) podría considerarse un acierto. Sin embargo, siendo los Poderes Ejecutivos de los Estados Miembros el único motor actual del MERCOSUR (el presidencialismo reinante en los países se trasladó al MERCOSUR), revela cierto escepticismo, a corto plazo, poder contar con un Parlamento democrático, con competencias eficaces, legitimado por su origen, su naturaleza y sus objetivos.

PALABRAS CLAVES: proporcionalidad; legitimación; funciones parlamentares; integración.

RESUMO: O tema final é a proporcionalidade na composição do Parlamento do MERCOSUL. O critério atual (proporcionalidade atenuada) poderia ser considerado um acerto. No entanto, sendo o único motor atual do MERCOSUL a vontade dos poderes executivos dos Estados Parte (o presidencialismo reinante nos países se trasladou ao MERCOSUL), mostra certo ceticismo em contar com um Parlamento democrático, com competências eficazes, legitimado por sua origem, sua natureza e seus objetivos, a curto prazo.

PALAVRAS-CHAVE: proporcionalidade; legitimação; funções parlamentares; integração.

Aquellos que ven en cada desilusión un estímulo
para mayores conquistas, son quienes poseen
el recto punto de vista para la vida.
JOHANN W. GOETHE

1 Algunas aproximaciones a la actualidad del Parlamento del MERCOSUR

Desde febrero de 2007[1] está vigente el Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR cuya creación se efectivizara en el año 2005[2].

* Catedrática de Derecho Internacional Privado y Derecho de la Integración Regional. Universidad Nacional de Córdoba. Ex consultora jurídica de la Secretaría MERCOSUR. Integrante de la lista de árbitros de MERCOSUR por Argentina.

1 Argentina aprobó por ley 26.146 del 23/10/2006; ratifica: 11/12/2006; Brasil aprueba por Decreto Legislativo 408 del 12/09/2006; ratifica: 23/11/2006; Paraguay aprueba por Ley 2.925/06 del 26/05/2006, ratifica: 2/08/2006 y Uruguay aprueba por Ley 18.063 del 27/11/2006; y ratifica: 25/1/2007.

2 MERCOSUR/CMC/DEC. N° 23/05. Reemplaza a la CPC.

El Parlamento del MERCOSUR (PM) es un órgano unicameral y autónomo, si bien esta última calidad resulta un tanto confusa pues son más los interrogantes que plantea su autonomía que las respuestas que pueden brindarse acerca de lo que el término significa literalmente.

Suele reiterarse que el PM representa a los pueblos del bloque regional[3]. Esta aseveración receptada en su instrumento originario, no condice con la realidad fáctica del órgano en análisis, sin perjuicio de tener en cuenta los pasos importantes que se transitan en aras de estar en condiciones de considerar que la institución es algo más que una aporía.

Nuestro tema es la proporcionalidad en la composición del PM; sin embargo, antes de referirnos específicamente al punto, considero necesario establecer la postura que mantenemos respecto a lo que es el órgano institucional en la actualidad, las competencias que detenta y el ejercicio de las mismas.

1.1 ¿Competencias recibidas?

Recordemos que la creación del Parlamento deviene de arduas negociaciones que no son en un todo de carácter interinstitucional sino que fueron desenvueltas *ad intra* de su ámbito en el sentido que el debate se produce más que nada en el seno de la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC) que luego somete al Consejo Mercado Común (CMC) la que sería su normativa fundacional.

Ahora bien, a nivel de los órganos de decisión no se le reconoció el carácter de institución representativa de los pueblos, y casi tan grave o más aún que esta falta de representatividad de la ciudadanía en la instancia, es el hecho de carecer de competencias eficaces pese a la entrada en vigor del Protocolo Constitutivo.

1.2 Acerca de sus antecedentes

Las disposiciones del Protocolo de Ouro Preto sobre Estructura Institucional (POP) referidas a la CPC la describen como un órgano representativo de los Parlamentos de los Estados Parte (EP) que se integra por igual número de parlamentarios de cada país, los que se

[3] CZAR DE ZALDUENDO, S., "Panorama actual del MERCOSUR: ¿Meseta o pendiente abajo?", en: *La Unión Europea y el MERCOSUR: a 50 años de la firma de los Tratados de Roma*, Leita /Negro (coordinadores), Buenos Aires, La Ley, 2008, pp. 18-19.

designan por los respectivos Poderes Legislativos nacionales de acuerdo con sus procedimientos internos[4].

En tanto que la función que se le atribuye es la de "procurar acelerar los procedimientos internos correspondientes en los Estados Partes para la pronta entrada en vigor de las normas emanadas de los órganos del MERCOSUR"[5]. A ello le suma la colaboración que debe prestar para armonizar las legislaciones al ritmo y necesidades que el proceso vaya observando. Inclusive se prevé normativamente que el CMC le solicite "el examen de temas prioritarios".[6]

El profundo análisis efectuado sobre los roles cumplidos por la CPC así como los informes científicos acerca de su actuación elaborados tanto por investigadores de la región[7] cuanto por especialistas europeos[8], denotan la prácticamente nula influencia de esta Comisión Parlamentaria en el desarrollo del MERCOSUR. Es dable señalar asimismo, cuán bajo es el grado de avance logrado pese al salto cualitativo que diera al dejar de ser la CPC para pasar a constituirse en Parlamento.

Inclusive, muy poco se puede adicionar en cuanto se refiere a su ejercicio en el rol consultivo. Estas afirmaciones no son esgrimidas al azar, por el contrario, nos animamos a efectuarlas en la convicción que enraízan en el déficit democrático que afecta al esquema.

---

4 POP, arts. 22 , 23 y24.

5 POP, Art 25.La referencia es a los órganos con carácter decisorio, que son el CMC, el GMC y la CCM.

6 POP., art. 25 in fine.

7 Son numerosos los estudios que se han elaborado sobre la CPC y el PM.; entre los trabajos más destacados, sugerimos ver: VENTURA, D., *As Assimetrias entre o MERCOSUL e a União Européia*: *os desafios de uma associação inter-regional*, Barueri/Manole, 2003; VENTURA, D./PEROTTI, A, *El Processo Legislativo del MERCOSUR*, Montevideo, Fundación Konrad Adenauer, 2004; VAZQUEZ, M., "The Parliamentary Dimension of Regional Integration: a Comparison of the European Union and MERCOSUR", *CIES*, Lisboa, e-Working Paper n. 2, 2005; CAETANO, G, /PEREZ ANTON, R. "Hacia un parlamento del MERCOSUR", en: Caetano, G/ Perina, R. (Orgs.). *La Encrucijada Política del MERCOSUR: parlamentos y nueva institucionalidad,* Montevideo, CLAEH/ UPD-OEA, 2003; MALAMUD, A. / SOUZA, L. DE, "Parlamentos Supranacionais na Europa e na América latina: entre o fortalecimento e a irrelevancia", en: *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 27, n. 2, p. 369-409, 2005; DRI, C. *Antiformalismo Jurídico e Integração: a funcionalidade dos parlamentos regionais na América do Sul*, UFSC, Dissertação de Mestrado, Florianópolis, Brasil, 2007; DRUMMOND, M.C., *A Democracia Desconstruída: o déficit democrático nas relações internacionais e os parlamentos da integração,* Tese Doutorado em História das Relações Internacionais, Instituto de Ciências Humanas, Departamento de História, UB, Brasília, 2005; DREYZIN DE KLOR, A., "La necesidad de un parlamento para el MERCOSUR", en: *Hacia el Parlamento del MERCOSUR*. Konrad Adenauer Stiftung/MERCOSUR –CPC, Montevideo, 2004, pp. 23-41.

8 Merced al "Proyecto de Apoyo a la Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur" - Comisión de la Unión Europea, "N° ASR/B7-3100/97/0066", R. ALONSO GARCÍA y P. HONTEBEYRE, elaboraron sendos informes cuya entrega tuvo lugar en agosto de 2003. Ambos resultan muy esclarecedores ya que fruto del análisis efectuado brindan no solamente un acabado diagnóstico sobre la situación de la CPC en el contexto del MERCOSUR sino una proyección de acciones a seguir a efectos de dotar al órgano de competencias eficaces.

Es bien sabido que los tres órganos con facultades decisorias – CMC, Grupo Mercado Común (GMC) y Comisión de Comercio (CCM) - se componen por funcionarios y representantes de los poderes ejecutivos de los EP con las consiguientes limitaciones de tal conformación.

Entre las falencias que sufre el bloque, la falta de aplicación inmediata de sus fuentes, la carencia de efecto directo de las mismas y las claras problemáticas que plantea el hecho de desconocer la supremacía del derecho de la integración en las pirámides jurídicas nacionales – particularmente en Brasil y en Paraguay – no son un tema menor.

Durante la existencia de la CPC se estimó alcanzar un importante avance con la firma del primer Acuerdo Interinstitucional del MERCOSUR que protagonizara con el CMC. Ambos órganos asumieron compromisos recíprocos que tenían por objeto acelerar la incorporación de las normas aprobadas por los órganos competentes del bloque en los respectivos EP, y a su vez, integrar de alguna manera a la CPC en la elaboración del acervo normativo aunque tan sólo sea a través de la toma de conocimiento y la realización de consultas previas a la aprobación de las fuentes jurídicas[9].

Este Acuerdo celebrado en 2003 no fue utilizado en oportunidad alguna durante el lapso de tiempo transcurrido desde su aprobación hasta la entrada en vigencia de la Decisión por la cual se crea el PM. Ello, no obstante haberse incorporado como artículo especifico entre la normativa del instituto en ciernes como una manera de incluir la operatoria con carácter obligatorio. En efecto, ante la falta de competencias articuladas con los demás órganos mercosureños venía muy bien una matización a través de esta alternativa que mediante su ejercicio podía aparecer como una señal positiva de articulación orgánica y de participación parlamentaria en el proceso decisorio[10].

Sin embargo, - y una vez más debo acudir a un conector que adelanta una conducta negativa - las consultas no han existido más que en cierto atisbo de intención y sin que revistan

[9] Su antecedente inmediato es la Recomendación 11/03 aprobada por la CPC en el encuentro celebrado en Asunción durante la XXI Reunión Plenaria de la CPC. El Acuerdo - conocido como "Enmienda Alonso" debido a que su autoría corresponde al catedrático complutense Ricardo Alonso García- incorpora un pacto de consulta del CMC a la CPC, traducido en "el firme compromiso" que asume el órgano superior del bloque, de elevarle los proyectos cuando se requiera la aprobación de fuentes jurídicas, que en función de la materia, hacen necesaria la aprobación legislativa para su incorporación a los respectivos ordenamientos internos de los EP. En tanto que la contrapartida de esta cláusula, es "el firme compromiso" de la CPC de "impulsar (...) una responsable labor de internalización de la normativa MERCOSUR", con énfasis en aquella adoptada como resultado del consenso entre ambos órganos del esquema regional. Sobre la "Enmienda Alonso" puede verse: DREYZIN DE KLOR, A., "Hacia el Parlamento del Mercosur", *REDIM*, Buenos Aires, La Ley, 2003, pp. 80-88.

[10] Ver Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR. Art. 4, inc. 12.

incidencia en las decisiones de los órganos facultados para elaborar las fuentes jurídicas mercosureñas.

2 La proporcionalidad en la integración regional

Ahora bien, ¿cuál es la historia de la proporcionalidad en el MERCOSUR?

El tema referido a la cantidad de miembros de la CPC surge desde la primera hora al igual que el debate sobre la creación de un Parlamento.

Recordemos que al tiempo de diseñarse el proceso, no estuvo siquiera entre las intenciones de los autores del Tratado de Asunción (TA), crear una institución con funciones parlamentarias, por lo cual difícil sería aseverar que se previó el número de miembros que integrarían dicha comisión por cada país.

De acuerdo al texto de la norma que sirvió de marco a su creación el único propósito reconocido a la CPC a establecerse en MERCOSUR, era el de mantener informados a los poderes legislativos de la evolución del Mercado Común[11].

Empero, la idea de contar con un parlamento se instala inmediatamente de aprobarse el TA, cuando se celebran las primeras reuniones entre los legisladores nacionales que integraron la Comisión en sus inicios[12]. Lamentablemente, la temática se friza por un buen período sin que tal enfriamiento signifique para los parlamentarios dejar de acudir a las convocatorias ni abandonar la idea.

En 1999 en el ámbito de la CPC se retoma el tópico a efectos de lograr su inclusión en la agenda 2000 y de esta suerte, el año 2004 los encuentra centrados en el armado de un proyecto por el cual se diseña el nuevo órgano del bloque.

Inevitablemente, el presidencialismo reinante en los países se traslada al MERCOSUR ya que como adelantamos, éste se gobierna únicamente por funcionarios de los poderes

11 Tratado de Asunción, art. 24.

12 Durante 1991, los legisladores de los cuatro EP celebraron tres reuniones de parlamentarios del Mercosur. Estas tuvieron lugar en Asunción, Buenos Aires y Montevideo, decidiendo en Argentina, la creación de la CPC. En la primera sesión plenaria que tuvo lugar en Córdoba, en mayo de 1992, se hace referencia por vez primera a la creación de un Parlamento de Mercosur, en palabras pronunciadas por quien ejercía entonces su presidencia, Nestor Proença, por Brasil. Afirma el legislador en la ocasión "…la necesidad de perfeccionar el modelo institucional hasta llegar a la formación de un Parlamento con funciones supranacionales o de elaboración de derechos supranacionales". Conf. HONTEBEYRE, P., en doc. cit (nota 8). Por otra parte, en el art. 3 del Reglamento interno aprobado, se establece - entre las disposiciones que integran el listado de sus atribuciones - un ítem referido expresamente a la necesidad de desarrollar las acciones que fuera menester para facilitar la futura instalación del Parlamento del MERCOSUR.

ejecutivos. En consecuencia, aunque la participación activa en la creación del derecho sea la función que por excelencia se reconoce a un Parlamento, - y bien podríamos afirmar que consiste en la esencia misma de su existencia - en el marco de la institucionalización de los procesos de integración, la experiencia que denota es altamente conflictiva. Principalmente, si se pretende reproducir la tripartición de Poderes en que los Estados–Naciones desarrollan sus modelos de convivencia democrática y del gobierno representativo,[13] a través del respeto de los principios de equilibrio institucional y división de poderes[14].

Tal como se puede advertir, la línea observada por los modelos parlamentarios en los procesos de integración, lejos ha estado de contribuir a esa dinámica democrática.

2.1 Una breve mirada al modelo paradigmático

Posicionados en la coyuntura de la UE, el Tratado de Lisboa[15] - no vigente - inspirado en la Constitución Europea[16], a diferencia de la política legislativa que le precede, se esfuerza por establecer los límites de la forma más nítida posible respecto al principio de separación de poderes. Hasta su firma, las funciones se encontraban entremezcladas y con definiciones no muy precisas sobre todo en sus resultados[17]. Calificada doctrina destaca la introducción por vez primera en este instrumento jurídico, de la distinción tanto terminológica como orgánica y funcional entre la actividad legislativa y la ejecutiva. Dicha diferencia tiene un alcance distinto

13 Ver CAETANO, G., "Los retos de una nueva institucionalidad para el MERCOSUR", en: *Análisis y Propuestas*, Uruguay, FES, 2004, pp. 17-18.

14 Sin embargo, en 1986 el TJCE ya se pronunciaba por el principio de equilibrio institucional en la causa S. Wybot (149-85 del 10/07/86). No debemos confundir el principio de atribución de poderes con el principio de equilibrio institucional del proceso comunitario. En tanto el primero consagra la obligación que tienen las instituciones comunitarias de actuar dentro del límite asignado a sus facultades, el principio de equilibrio institucional significa el deber de cada institución de tener presente al momento de actuar, los poderes y las prerrogativas de los demás órganos, sin que pueda arrogarse facultades a expensas de otros. La coexistencia de estos principios no implica el reconocimiento de división de poderes pues en 1994 y a esa hora se afirmaba que tal vivencia era totalmente descartada por lo que respecta al sistema comunitario aseverando que "la clásica trilogía legislativo-ejecutivo-judicial no encuentra correspondencia". Ver ALONSO GARCÍA, R., *Derecho comunitario, Sistema constitucional y administrativo de la Comunidad Europea*, Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces, 1994, pp. 50-51.

15 Firmado en la ciudad que le da su nombre el 13 de diciembre de 2007; se esperaba su entrada en vigor antes de las elecciones de eurodiputados a celebrarse en junio de 2009. Empero, la no ratificación por parte de Irlanda ha generado incertidumbre sobre su vigencia, siendo que también faltan otras pocas ratificaciones. En consecuencia, continúa en vigor el Tratado de Niza.

16 Véase: ALONSO GARCÍA R../ SARMIENTO, D., *La Constitución Europea. Texto, Antecedentes, Explicaciones*, Madrid, Thomson/Civitas, 2005.

17 Véase ALONSO GARCÍA, R., "Estudio Preliminar" en: Tratado de Lisboa y versiones consolidadas de los Tratados de la Unión Europea y de Funcionamiento de la Unión Europea, 1ª ed. Madrid, Thomson / Civitas, 2008, p. 51.

a la fórmula "capacidad legislativa" utilizada por el Tratado de Niza pues en éste, la referencia es al Consejo y no al Parlamento[18].

Interesa destacar asimismo, que en el sistema europeo los grupos políticos son los protagonistas del Parlamento ya que los eurodiputados se agrupan según sus afinidades políticas y no por nacionalidad. La razón de una integración ideológica contribuye a la conformación de la conciencia europea siendo necesario un número mínimo de miembros para constituir un grupo político[19].

Ahora bien, si nos retrotraernos en el tiempo, podemos apreciar que en las primeras épocas de la Comunidad lejos estaba el Parlamento de ser titular de los caracteres y gozar de las competencias que hoy se le reconocen. Bajo este prisma, no llamó la atención que fuera nominado como un "*Parlamento in fieri*" ya que no existía en su rango "un pueblo europeo al que representar"[20].

¿Cuáles son los aspectos a puntualizar del Parlamento Europeo en orden al tópico MERCOSUR que abordamos?

En primer término, es imperativo señalar que sus antecedentes se remontan a los tratados fundacionales (Paris[21] y Roma[22]) si bien es en 1979 cuando por primera vez los miembros son elegidos por la ciudadanía de la Unión. De esta suerte queda a ojos vista, que transcurren casi treinta años desde la instalación del Parlamento o la entonces llamada "Asamblea" - en el primero de los Tratados - hasta que el ciudadano elige a sus representantes.

En orden a la composición, los setecientos ochenta y cinco diputados que corresponden a veintisiete países y cuatrocientos noventa y dos millones de personas, se eligen por sufragio universal cada cinco años. Aunque el número de eurodiputados establecido normativamente

18 Acerca de este Tratado ver: ALONSO GARCÍA, R., "Estudio Preliminar" en: *Tratado de Niza y versiones consolidadas de los Tratados de la Unión Europea y de la Comunidad Europea,* Madrid, Civitas, 2001, p. 52.

19 Es de particular interés sobre el tema, el tratamiento brindado en: COSTA, O./ MAGNETTE, P., "Idéologies et Changement Institutionel dans l.Union européenne: porquoi les gouvernements ont-ils constamment renforcé le Parlament européen?" *Politique Européenne*, Paris, n. 9, 2003.

20 Ver LAVILLA RUBIRA, J.J., cit. por Viciano Pastor, R., en:"La Comisión mixta para la Unión europea: Algo más que un instrumento de control parlamentario", en: *Parlamento y Constitución*, UCLM, 1999-3.

21 Tratado del CECA de 18/4/1951. Integra su esquema institucional con la "Asamblea Común" originariamente conformada por miembros de los Parlamentos nacionales designados por éstos, con poderes de control político sobre la Alta Autoridad.

22 Tratados CEE y CEEA, 27/3/1957. Cabe traer a colación que a la misma fecha se firma el convenio relativo a ciertas instituciones comunes por el cual la Asamblea Parlamentaria y el Tribunal de Justicia – comunes a las tres comunidades – aunque con competencias específicas según cada Tratado, pasan a ser órganos comunes a dichas tres comunidades. Ver ALONSO GARCÍA, R., ob. cit. (nota 14), p.12-14.

en el Tratado de Niza es de setecientos treinta y dos, el ingreso de Bulgaria y Rumanía lo elevó, aguardándose que a partir de las elecciones de 2009 se respete el establecido por el Tratado de Lisboa aunque recordemos, que no está vigente todavía y su futuro es incierto.

Ahora bien, ¿que expresa el Tratado de Niza actualmente en vigor, en materia de proporcionalidad?

Como punto de partida consignemos que el Parlamento Europeo - al decir de Alonso García - es la institución que menos cambios estructurales ha sufrido con la reforma de Niza[23].

Se trabajó, sin embargo, para lograr un equilibrio sopesando dos cuestiones: por un lado, "la necesidad de garantizar una representación adecuada de las diferentes fuerzas políticas" teniendo en cuenta las correspondientes a los estados de menor población y por el otro, atendiendo "el vínculo entre la nueva distribución de escaños y la ponderación de votos en el Consejo"[24].

El número de representantes elegidos en cada estado miembro debe garantizar una representación adecuada de los pueblos de los estados reunidos en la Comunidad, conforme literalmente expresa el art. 190, luego del listado a través del cual fija la cantidad de representantes que corresponde elegir en cada Estado miembro.

En tanto que atendiendo a la política legislativa que orientara la elaboración del Tratado de Lisboa, éste señala:

> El Parlamento estará compuesto por representantes de los ciudadanos de la Unión. Su número no excederá de setecientos cincuenta, más el Presidente. La representación de los ciudadanos será decrecientemente proporcional con un mínimo de seis diputados por Estado miembro. No se asignará a ningún Estado miembro más de noventa y seis escaños[25].

2.2 Proporcionalidad en MERCOSUR

Ciertamente no podemos efectuar comparaciones entre tan distintos procesos de integración como son la UE y el MERCOSUR respecto a su naturaleza, al modelo elegido en cada caso, a los instrumentos de que se valen en la realización de sus políticas, y a las notorias y significativas diferencias en sus respectivos desarrollos. Empero, tampoco podemos dejar de

23 ALONSO GARCÍA, R., ob. cit. (nota 15 in fine), p. XXXVIII.

24 Téngase presente que la cantidad de eurodiputados fue de alguna manera ficha de negociación con relación a la reponderación de votos que se estableció en el Consejo ya que quienes se beneficiaron con dicha modificación tuvieron que aceptar reducciones en los escaños parlamentarios.

25 Tratado de Lisboa, art. 14 inc. 2°)

echar un vistazo a ese fenómeno paradigmático de integración cuyo objetivo coincide con el propósito enunciado en el documento fundacional de MERCOSUR[26], reiterado a posteriori, en innumerables instrumentos jurídicos y declaraciones políticas[27].

Volvamos al MERCOSUR.

En el Protocolo Constitutivo del Parlamento de MERCOSUR se establece bajo el título: "Integración", la siguiente regulación:

2. "El Parlamento se integrará de conformidad a un criterio de representación ciudadana".

¿Que se quiere significar con la disposición? Como primera reflexión apuntemos para su haber que a través de esta regla supera el criterio de paridad existente.

A la vez se determina que antes del 31 de diciembre de 2007 debía aprobarse por "Decisión del Consejo del Mercado Común, a propuesta del Parlamento adoptada por mayoría calificada", el criterio de representatividad ciudadana.

La falta de acuerdo entre los EP, obstaculizó el cumplimiento de la fecha preestablecida y fue en la reunión de parlamentarios celebrada en Asunción los días 27 y 28 de abril de 2009 que se alcanza un criterio, el cual se plasma en el Acuerdo que se elevará a la Reunión Cumbre que el CMC mantendrá en Paraguay durante el próximo mes de julio.

La demora en arribar a un consenso no se debió a cuestiones azarosas sino que resultó una ardua tarea plena en negociaciones y para nada esquivo en dificultades que está en una instancia provisoria. Reflejar los criterios demográficos, dadas las enormes asimetrías existentes entre los países, frente a la idea de alcanzar un sistema de proporcionalidad que no produzca diferencias numéricas acentuadas por un lado, y que por el otro, considere que las diferencias deben manifestarse en la integración del cuerpo, necesitó de tiempo, de

26 El Tratado de Asunción establece entre sus considerandos que "la ampliación de las actuales dimensiones de sus mercados nacionales, a través de la integración, constituye condición fundamental para acelerar sus procesos de desarrollo económico con justicia social". A ello agrega la referencia de otros procesos, al afirmar la necesidad de tener en cuenta "la evolución de los acontecimientos internacionales, en especial la consolidación de grandes espacios económicos y la importancia de lograr una adecuada inserción internacional para sus países". Asimismo destaca "su voluntad política de dejar establecidas las bases para una unión cada vez más estrecha entre sus pueblos". Estas enunciaciones son entre otras numerosas las que campean en MERCOSUR dejando entrever en forma meridiana la equivalencia de objetivos entre ambos procesos.

27 Prácticamente, desde la primera Reunión Cumbre de Mercosur celebrada en Brasilia - diciembre de 1991- hasta la última que fuera la XXXVI Reunión Ordinaria del CMC celebrada el 15/12/2008 en Costa do Sauípe, Brasil, se ha destacado el objetivo del MERCOSUR como proceso que aspira a alcanzar el desarrollo de los pueblos con justicia social. Ver Actas, Declaraciones y Decisiones en el portal oficial de la Secretaria MERCOSUR: http://www.mercosur.int/msweb/portal%20intermediario/es/index.htm

intercambios y aún así, hasta último momento, debieron sortearse innegables diferencias de posicionamiento nacionales[28].

¿Qué se acaba de aprobar en la reciente reunión de parlamentarios mercosureños celebrada en Asunción respecto a la proporcionalidad?

El instrumento jurídico es un Acuerdo signado en el marco de la reunión de parlamentarios. Destacamos su naturaleza en orden a su eficacia (no eficacia). Se trata del "Acuerdo político para la consolidación del MERCOSUR" a partir del cual los firmantes consideran haber dado un paso fundamental en aras de contar con un cuerpo institucional calificado.

El criterio de representatividad ciudadana que permitirá a los EP celebrar elecciones directas de mercoparlamentarios incluido en la Recomendación estipula los siguientes índices:

Paraguay y Uruguay contarán con un número de 18 parlamentarios regionales, cada país; Argentina con una representación de 43 parlamentarios regionales y Brasil con 75 parlamentarios regionales.

En consecuencia la proyección prevista consigna lo que denomina una "proporcionalidad atenuada" que da por resultado la siguiente ecuación:

Sumados los parlamentarios de Argentina, Paraguay y Uruguay se accede a 79 votos que contrarrestan los 75 acordados a Brasil. Empero, recordemos que lo ideal, aunque aún no sea lo real, es la agrupación de parlamentarios por ideologías, situación que llevará su tiempo en un bloque en el cual prevalece la agrupación por Estados.

Téngase presente que la recomendación del Parlamento condiciona tal regla a que simultáneamente se articulen la proporcionalidad, la creación de un Tribunal de Justicia y la ampliación de las atribuciones del actual Tribunal Permanente de Revisión.

Es comprensible que en el ámbito legislativo y en el jurisdiccional se avance en forma paralela, lo que no suena muy convincente a los oídos de un analista mercosureño es que la recomendación encuentre su cauce en la próxima Reunión Cumbre del CMC.

El MERCOSUR obedece al ritmo de la voluntad política de los gobernantes en ejercicio del poder en cada uno de los EP. Esta premisa obra a manera de mandato y aunque los

[28] Los periódicos de la República del Paraguay reflejan en sus reseñas la resistencia del país anfitrión en signar el Acuerdo. Ver: 28/04/2009 | ABC - Paraguay| Política, p. 1; 28/04/2009 |El Espectador | Política | p. 1, ente otros.

vaivenes producidos a lo largo del proceso crearon en más de una oportunidad esperanzas de cambio éstas hicieron aguas frente a los avances intergubernamentales.

En consecuencia la pregunta es: ¿estimamos que la Recomendación en dimensión acordada será convertida prontamente en Decisión del MERCOSUR?

Aunque logre sortear el primer paso, esto es la suscripción por el CMC – hecho que nos merece alguna reserva – bien sabemos que la incorporación de las Decisiones a los EP es la fiel manifestación de la voluntad de éstos en materia de integración. Numerosos son los ejemplos que podemos citar al efecto aunque sólo mencionaré uno público y notorio, cual es el ingreso de Venezuela al MERCOSUR. No estoy efectuando un juicio de valor o disvalor[29], pues estaría desviando la atención del tema que nos convoca. Me atengo a referir una situación concreta y objetiva, que deja al descubierto una verdad que no requiere de gran iluminación para ser identificada.

3 A manera de reflexiones

La diferencia entre un proceso comunitario y un proceso de integración radica en la naturaleza del interés que se ampara. En el marco de las competencias del órgano ante el cual se presenta una temática, aparece la respuesta. Cuando se plantea una cuestión ante un órgano supranacional, existiendo cognición que está en juego un interés comunitario que se preserva y jerarquiza en aras de los objetivos consensuados, el sistema funciona. Y también asiste al esquema, la defensa del interés nacional ante el órgano intergubernamental que obra de contexto en la defensa de estos intereses.

Nuestro Parlamento mercosureño ¿qué es en la actualidad? ¿Nos animaríamos a afirmar sin hesitación que goza del carácter comunitario con el que se pretende dotarlo en una trama claramente intergubernamental cómo es la de MERCOSUR?

Hemos sobrevolado muy por encima un tema esencial: el que se refiere a la ideología asumiendo la calidad de eje central en torno al cual gira el agrupamiento de los miembros.

Este aspecto sumado a los otros tópicos que intentamos ir desgranando a lo largo de estas páginas no son moneda de cambio entre los miembros de una estructura aislada, por mejores intenciones y aspiraciones que nutran a dicho cuerpo. Menos aún son realizables en el

[29] Nos hemos pronunciado sobre el tema en DREYZIN DE KLOR, A./MORALES M., *Ampliación del MERCOSUR - El caso Venezuela*, Buenos Aires, Zavalía, 2009.

marco de un proceso intergubernamental que demuestra en su diario devenir la falta de voluntad política para ceder competencias en órganos supranacionales. El análisis requiere un debate filosófico profundo que venimos efectuando entre quienes estimamos que la integración es una plataforma de lanzamiento, una herramienta, en función de los propósitos que la sustentan. Empero sumar voluntades políticas que las más de las veces actúan como refractarias a toda indagación que no esté entroncada con intereses gubernamentales, no se compadece con los ideales, la orientación y el objetivo integracionista.

¿Emerge alguna opción para compatibilizar tales objetivos? A manera de catálogo de principios el primero en inscribir, es el sinceramiento que se requiere de los propósitos gubernamentales a nivel multilateral, y de este modo identificar los obstáculos que impiden el salto cualitativo del sistema MERCOSUR a un modelo con justicia independiente y órganos legisferantes legitimados.

Este principio puede ser considerado una suerte de disquisición teórica; no se ha logrado concertar ni concretar, siendo vanos los innumerables intentos. A partir de las vicisitudes que emergen de estas líneas el trabajo no contiene conclusiones cerradas sino un nuevo o viejo cuestionamiento:

> ¿Hasta cuánto campea en la región la articulación de la trilogía inseparable: "Dignidad - Derechos Humanos – Democracia"?[30]

Consideramos que es vital contar con la definición de poderes, escenario para concretar la trilogía enunciada.

Siendo el único motor del MERCOSUR la voluntad de los gobiernos de los EP, adelantamos cierto escepticismo de contar con un Parlamento democrático, con competencias, legitimado por su origen, su naturaleza, su integración y sus objetivos, a corto plazo. Respetamos la acción y la voluntad de los parlamentarios al alinearse bajo el paraguas de la integración a través de disposiciones que aprueban intenciones muy valiosas pero hasta tanto no se materialice en conductas la voluntad de los gobiernos de conformar un proceso regional con justicia independiente, con espíritu comunitario y con respeto a principios democráticos, las mejores regulaciones y pactos no resultarán eficientes ni eficaces.

[30] Sobre esta trilogía necesariamente interdependiente, disertó el Prof. E. GARZÓN VALDÉS, en el marco de un ciclo de conferencias organizada por la *Maestría en Argumentación Jurídica*, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba, 23/04/09.

Condicionar el ámbito material del Acuerdo es una muestra de la carencia de voluntad política. El criterio de proporcionalidad atenuada plasmado en su contenido podría considerarse un acierto, empero al requerir la simultaneidad de concreción de los otros objetivos enunciados que bien conocemos la resistencia que generan, dudamos del resultado de la ponderación a realizar por el GMC y del CMC.

La viabilidad de un Parlamento radica en el valor que se asigne a la legitimidad democrática y en el respeto que inspiren principios fundamentales con los cuales el MERCOSUR está en deuda. Y en estos casos, no hay moratoria posible.

De todos modos, no echamos por la borda el esfuerzo llevado a cabo para alcanzar este acuerdo, hemos iniciado este trabajo con un pensamiento de Goethe y somos contestes con su contenido.