



Desafíos contemporáneos del Parlasur y experiencias comparadas – Europa y Latinoamérica

Bruno Theodoro Luciano

Introducción

El desplazamiento de la toma de decisiones estatales hacia el nivel regional es un fenómeno cada vez más presente en las Relaciones Internacionales. La dificultad de los Estados en manejar de modo eficiente temáticas que sobrepasan sus fronteras favoreció la cooperación y la integración regional. Esas dinámicas, en cierto grado, pueden no conciliarse con las características democráticas construidas dentro de los Estados-miembros del proceso integrador, alejando los ciudadanos

del proceso decisorio regional (Follesdal y Hix, 2006). El traslado de las decisiones políticas regionales hacia instancias superiores de la esfera estatal dificulta la representación y participación en la formulación y aprobación de políticas administradas a nivel regional, pero que afectan directamente a los ciudadanos. Con el objetivo de legitimar la integración y agregar valores democráticos a este proceso, instituciones parlamentarias regionales fueron incluidas en los procesos de integración, como medio de garantizar la existencia de criterios de democracia representativa en las estructuras regionales (Drummond, 2005).

El Parlamento Europeo fue el primer y más reconocido ejemplo de dimensión parlamentaria en la integración. Desde su establecimiento en 1952, como Asamblea Común de la Comunidad Europea del Carbón y Acero (CECA), éste evolucionó desde una asamblea consultiva hasta un co-legislador al lado del Consejo de la Unión Europea (Kreppel, 2002; Costa, 2009; Rittberger, 2003). En 1979, las primeras elecciones directas de los miembros del Parlamento Europeo fueron realizadas, como una forma de acrecer la legitimidad y representatividad al proyecto de integración europeo que emergía (Follesdal y Hix, 2006; Hobolt et al, 2008; Schmitt, 2005).

Juntamente con la creación de proyectos de integración regional a escala global, otros parlamentos regionales fueron establecidos. Además de Europa, Latinoamérica, África y el Sudoeste Asiático participaron de la expansión de parlamentos regionales (Medeiros, 2008; Mariano, 2011; Vázquez, 2005; Drummond, 2009; Bustamante, 2006; Cera, 2009; Luciano, 2012; Mpanyane, 2009; Nzewi, 2013; Kingah and Co-felice, 2012; Magdagbeola y Onoja, 2008; Ruland, 2012; Deinla, 2013).

Afuera de Europa, Latinoamérica fue la región que más desarrolló iniciativas de integración regional, con la inclusión de dimensiones parlamentarias en estos procesos. La primera organización parlamentaria latinoamericana, el Parlamento Latino-Americano (Parlatino), de 1964, surge, todavía, independientemente de los proyectos de integración económica que emergen en la década de 1960 a partir de la creación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC). En las décadas siguientes, los proyectos regionales andino y centro-americano también pasan a incluir instancias parlamentarias en el proceso de integración. De hecho, el Parlamento Andino (Parlandino) y el Parlamento Centro-Americano (Parlacen) son establecidos, respetivamente en

1979 y 1987, como esferas consultivas, de composición parlamentaria, de las actuales Comunidad Andina (CAN) y Sistema de Integración Centro-Americano (SICA) (Erthal, 2006; Malamud y Sousa, 2007).

Si bien una dimensión parlamentaria siempre estuvo presente en la integración del Mercosur, a través de la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC), el Parlamento del Mercosur (Parlasur) sólo es creado en 2005, en un contexto de reformulación e institucionalización de este bloque regional en el inicio del siglo XXI. Aunque sea más joven que los otros parlamentos de integración establecidos en la región, el presente artículo sustenta que el Parlasur es el caso parlamentario de mayor nivel de complejidad institucional en Latinoamérica. La previsión de elecciones directas, proporcionalidad en las delegaciones nacionales, sistema complejo de mayorías parlamentarias y grupos políticos transnacionales inseridos a partir del Protocolo Constitutivo del Parlasur, frutos de la fuerte influencia y cooperación europea en su institucionalización (Dri, 2010), dotaron el Parlamento de un grado institucional avanzado y complejo, especialmente comparado a los otros casos regionales.

Este trabajo indica que este complejo modelo institucional (desde el punto de vista formal), todavía, no llevó a un empoderamiento del Parlamento en el proceso decisorio regional, aún centrado en las manos de las cancillerías y gabinetes presidenciales. Aunque se vea una gran influencia europea en su concepción y formulación, los condicionantes y límites nacionales y regionales han prevalecido en la dinámica político-institucional del Parlasur, reduciendo su capacidad de influencia en las políticas de integración.

En un primer momento, el artículo presenta los orígenes, el desarrollo y la complejidad institucional del Parlasur, destacándose el rol de las elecciones directas como un elemento favorable al aumento de relevancia de esta institución parlamentaria en la integración, indicando las propuestas y campañas electorales nacionales para las primeras elecciones directas a nivel regional. Finalmente, son discutidos los límites estructurales del Parlasur, los cuales han reducido la posibilidad de este parlamento de posicionarse como un actor relevante en la integración del Mercosur, así como sus desafíos contemporáneos para superar el período de parálisis institucional iniciado en 2010.

1. Orígenes, desarrollo y complejidad institucional del Parlasur

La inclusión de instancias parlamentarias en la integración regional es anterior a la propia fundación de la integración del Mercosur. El Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo firmado entre Brasil y Argentina en 1988, ya había establecido una Comisión Parlamentaria Conjunta de Integración (CPCI) (Mariano, 2011). En un contexto de redemocratización, los dos países que empezaban un proceso de aproximación y reducción de rivalidades históricas incluyeron canales de participación parlamentaria al proyecto de integración embrionario, buscando facilitar la internacionalización de los acuerdos por los legislativos nacionales. Inserido en este mismo objetivo, el Tratado de Asunción, que instituyó el Mercado Común del Sur, también establece la creación de una Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC), responsable de la facilitación de la aprobación de las normas integracionistas (Caetano y Antón, 2001).

Hasta 1994, la actuación de la CPC fue marcada por frágiles intentos de encontrar su lugar en la estructura institucional del Mercosur, que solamente será mejor esclarecida a partir del Protocolo de Ouro Preto en 1994 (Rivas, 2011). A partir de este documento, la CPC pasa a ser reconocida como parte del marco institucional mercosureño. Ouro Preto formaliza el rol de “agente legal” de la CPC en la aprobación legislativa de las decisiones de la integración a nivel nacional (Mariano, 2011).

El desarrollo de la CPC, durante su existencia, estuvo fuertemente asociado al funcionamiento interno del bloque. Hubo una preocupación muy significativa, por parte de la CPC, acerca del nacimiento de un Mercosur político y democrático, a través de la instalación de un verdadero parlamento regional. Mientras las estructuras de los ejecutivos nacionales participantes de la integración presentaban insumos tecnocráticos de alto rendimiento, derivados de las burocracias y cancillerías nacionales, lo que facilitaba y traía agilidad a la resolución de problemas, las estructuras de la CPC contenían un bajo grado de apoyo técnico (aún variable de acuerdo con los funcionarios de los parlamentos nacionales involucrados) a las actividades de los parlamentarios nacionales en la integración. Entre las insuficiencias identificadas en la CPC, se destacan la falta de información y asesoramiento; la baja comunicación interparlamentaria; y la escasez

de liderazgos parlamentarios interesados en actuar en el Mercosur (Caetano y Antón, 2001).

Mientras había resistencia por parte de los Estados fundadores del Mercosur en instituir un espacio parlamentario de integración, los parlamentarios nacionales, por medio de la CPC, se organizaron para establecer su papel dentro del proyecto de integración. Se formalizó, dentro de la Comisión Parlamentaria, subcomisiones de trabajo (con organización y funcionamiento *ad hoc*), en vista a una mayor especialización de los trabajos y temas dentro de la integración, con numeración variable a lo largo de los años 1990 e inicio de los 2000: 12 en 1991; 8 en 1995; y 17 en 2001 (Dri, 2011).

Desde el primer reglamento interno de la CPC, ya se preveía que una de las funciones de esta comisión sería **de apoyar el desarrollo y futura instalación del Parlamento del Mercosur**. En este sentido, desde 2003 a 2005, los parlamentarios de los cuatro países se dedicaron a la formulación de una propuesta que regulase el nuevo parlamento de integración que sería establecido (Pietrafesa, 2011).

“Merecen un destaque especial los vínculos establecidos por la Comisión con el Parlamento Europeo...” (Caetano y Antón, 2001:150). El contacto de la CPC con el Parlamento Europeo fue extremadamente relevante para la conformación del Parlamento del Mercosur. El Parlamento Europeo y la Comisión Europea no sólo apoyaron la instalación y desarrollo del Parlasur a partir de la transferencia de *know-how* para los funcionarios y técnicos de los países del Mercosur (talleres y visitas técnicas a las instituciones europeas en Bruselas), sino que hubo envío de aportes financieros por parte de Europa para la instalación de una secretaría parlamentaria del Parlasur (Dri, 2010). El grande éxito de la CPC, en este sentido, fue llegar a la creación de un parlamento para el Mercosur, indicación expresa en su reglamento interno (Coutinho, 2009).

Las negociaciones entre los parlamentos y ejecutivos nacionales, con apoyo técnico y financiero de la Comisión Europea, resultaron, en 2005, en la aprobación del Protocolo Constitutivo del Parlasur. El Parlamento del Mercosur substituyó la CPC como órgano de naturaleza y composición parlamentaria en el marco institucional del bloque. *“O Parlasul apresenta uma institucionalidade muito mais complexa que*

a Comissão Parlamentar e muito mais próxima do modelo de atuação parlamentar presentes nos congressos” (Mariano, 2011:14).

La fundación del Parlasur constituyó una respuesta a la demanda de una mayor institucionalidad en la integración regional, en especial en la participación de instancias legislativas en este contexto. Para Barral (2006), institucionalizar significaría promover más autonomía e identidad a esta organización parlamentaria. La constitución del Parlasur sólo traería mayores contribuciones a la integración a partir del momento en que superara las dificultades y limitaciones anteriormente presentes en la CPC (Mariano, 2011).

La función más relevante del Parlasur, inclusive de su institución antecesora, es la facilitación de la incorporación de reglas regionales a nivel nacional, objetivando la armonización de las normas entre los socios del Mercosur (Barral, 2006). Los mecanismos utilizados por el Parlasur favorecen la celeridad en la internalización de las normas Mercosur dentro de los congresos nacionales, aumentando el índice de normas efectivamente internalizadas y garantizando un mayor funcionamiento de las decisiones tomadas a nivel regional (Ribeiro, 2008). Además, contiene un rol esencial en el contacto entre parlamentos nacionales y regional, facilitando la aprobación de las normas regionales domésticamente, con asistencia de las representaciones del Parlasur dentro de los congresos nacionales (unidad enlace) (Drummond, 2011).

Mientras mantenga las competencias consultivas por naturaleza, el Parlasur, cuando comparado a otros parlamentos de integración, presenta un nivel institucional más complejo. Las informaciones de la tabla 1 ayudan a dejar más explícitas las distinciones y semejanzas entre las características institucionales del Parlasur con otras estructuras parlamentarias en Latinoamérica (Parlatino, Parlandino, Parlacen).

Cuadro 1.
Comparación entre los Parlamentos
Regionales de América Latina

	Parlamento del Mercosur (PARLASUR)	Parlamento Andino (PARLAN- DINO)	Parlamento Centro-Ameri- cano (PARLA- CEN)	Parlamento Latino- americano (PARLATI- NO)
Estados- -miembros	5	4	6	23
Vínculo formal con proyecto de integración	Sí (Mercosur)	Sí (Comunidad Andina)	Sí (SICA)	No
Competen- cias legisla- tivas	Consultivo	Consultivo	Consultivo	Consultivo
Parlamen- tarios di- rectamente electos	Argentina y Pa- raguay	Bolivia, Ecu- ador y Perú	Todos los pa- íses	Bolivia y Venezuela
Representa- ción Parla- mentaria	Proporcionali- dad Atenuada	Igualitaria (5 por país)	Igualitaria (20 por país)	Igualitaria (12 por país)
Grupos Polí- ticos Forma- lizados	Sí	No	Sí	No
Sistema de decisión	Diferentes mayorías	Mayorías simples	Mayorías sim- ples	Mayorías simples
Comisiones Parlamenta- rias	Permanentes	Permanentes	Permanentes	Permanen- tes
Actos Parla- mentarios	Pareceres, Proyectos de normas, An- teproyectos de normas, Declaraciones, Recomendacio- nes, Informes y Disposiciones	Recomenda- ciones	Resoluciones, Propuestas, Re- comendaciones y Estudios	Acuerdos, Recomenda- ciones, Re- soluciones, Mociones, Proyectos y Declaracio- nes

Fuente: Elaboración propia, basado en Malamud y Sousa, 2007.

Distintamente de la CPC, que solamente podría emitir recomendacio-

nes, el Parlasur presenta una gama de tipos de producción legislativa y actos parlamentarios: Pareceres, Proyectos de normas, Anteproyectos de normas, Declaraciones, Recomendaciones, Informes y Disposiciones (Mariano, 2011). El Parlasur, en conformación con su reglamento interno, estableció la creación de diez comisiones permanentes, con la finalidad de hacer más especializados los trabajos y discusiones deliberativas del parlamento regional. Esas son las Comisiones de Asuntos Jurídicos e Institucionales; Asuntos Económicos, Financieros, Comerciales, Fiscales y Monetarios; Asuntos Internacionales, Interregionales y de Planeamiento Estratégico; Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología y Deporte; Trabajo, Políticas de Empleo, Seguridad Social y Economía Social; Desarrollo Regional Sustentable, Ordenamiento Territorial, Vivienda, Salud, Medio Ambiente y Turismo; Ciudadanía y Derechos Humanos; Asuntos Interiores, Seguridad y Defensa; Infraestructura, Transportes, Recursos Energéticos, Agricultura, Pecuaria y Pesca; y Presupuesto y Asuntos Internos. Su estatuto también posibilita la creación de otras comisiones especiales y temporarias, para tratar de temas específicos de interés de los parlamentarios.

Este trabajo especializado por comisiones temáticas es fundamental para el estudio de temas particulares, el diálogo con actores de la sociedad civil (audiencias públicas), y la producción de documentos e informes. A partir de estas comisiones específicas, los grupos de interés de la región pueden ejercer mayor influencia en la actividad parlamentaria, para el atendimento de sus preferencias políticas e ideológicas.

Lo que se mantiene, todavía, es que los sectores sociales más articulados acerca de la integración aún ven como interlocutor principal a los ejecutivos nacionales (cancillerías, ministerios, agencias especializadas, todos partes de los gobiernos nacionales) y no al parlamento regional (Mariano y Back, 2012). De cualquier modo, el rol de la organización interna del Parlasur es traer mayor visibilidad y transparencia al proceso de integración, a través de un conjunto de actividades asociadas a la sociedad civil, sean seminarios, conferencias, audiencias o visitas (Casal, 2008).

Otra innovación significativa incluida en el protocolo constitutivo del Parlasur fue la previsión de organización político-ideológica del parlamento en grupos políticos regionales. De acuerdo con el tercer

capítulo del reglamento interno del Parlasur, los parlamentarios podrán organizarse por grupos políticos, siguiendo sus afinidades ideológicas. Dos son las posibilidades de instalación de un grupo político en el parlamento: contener 10% de la composición del parlamento, en caso de que todos los parlamentarios sean del mismo Estado-socio; o mínimo de 5 parlamentarios, en caso de que sean de países distintos (Parlamento del Mercosur, 2007).

Después de tres años de encuentros informales, el Grupo o Bancada Progresista fue formalizado en diciembre de 2009 (Malamud y Dri, 2011). Conformado de modo análogo a los grupos políticos del Parlamento Europeo, la Bancada Progresista es compuesta por parlamentarios de diversos países del Mercosur, miembros de partidos o bloques políticos de izquierda, ejemplificados por el Partido dos Trabalhadores (Brasil), Frente Amplio (Uruguay), Partido Justicialista (Argentina), Frente Guazú (Paraguay) (Drummond, 2009).

Partidos políticos opositores a los partidos “progresistas” buscaron también organizarse políticamente después de la creación del Grupo Progresista. Hasta ahora, estas negociaciones se han mantenido incipientes, teniendo en cuenta la dificultad de aproximación de los partidos considerados social-demócratas (el caso del Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB) con partidos de derecha del Paraguay y Uruguay (Malamud y Dri, 2011). Siguiendo la previsión del reglamento interno, el Partido Nacional del Uruguay también se formalizó como grupo político del Parlasur en los primeros años de actividad del parlamento. Se mantuvo como un agrupamiento político plenamente nacional, indicando una postura nacionalista y poco favorable al desarrollo de configuraciones políticas supranacionales en la integración.

Finalmente, juntamente con la previsión de realización de elecciones directas para los parlamentarios del Mercosur, el Protocolo Constitutivo instauró un sistema de proporcionalidad de las representaciones nacionales, diferenciando este parlamento del sistema de representación igualitaria adoptado en la antigua CPC y por los demás parlamentos latinoamericanos observados.

2. Elecciones directas para el Parlasur: las propuestas y campañas nacionales

La previsión de elecciones directas para los miembros del Parlasur es una de las innovaciones institucionales más significativas que trae el Protocolo Constitutivo del Parlasur. Según este documento, los parlamentarios del Mercosur serán elegidos por voto universal y secreto, con base en legislaciones electorales nacionales aprobadas por cada Estado-miembro (Art. 6º del Protocolo Constitutivo). Además, a partir de una fecha determinada por los parlamentarios del Mercosur, será establecido un “Día del Mercosur Ciudadano”, cuando las elecciones para los parlamentarios del bloque serán realizadas conjuntamente en todos los Estados-socios, del mismo modo que hacen las elecciones para el Parlamento Europeo desde 1979.

Para garantizar la representación más equilibrada entre los pueblos del Mercosur, fueron aprobados por el Parlasur, en 2010, los términos de la distribución de escaños del Parlamento para cada Estado. Inspirado en la evolución institucional del Parlamento Europeo, fue inserido en la composición de las representaciones nacionales del Parlasur, de modo gradual, el criterio de la representación ciudadana, análogo al principio de la representación atenuada existente en la integración europea (Drummond, 2009).

En un primer momento, el número de representaciones nacionales se mantiene el mismo, siguiendo la distribución ya utilizada en los tiempos de la CPC, 18 parlamentarios por Estado-miembro. En una segunda etapa, en que los Estados pasan a hacer internamente elecciones directas para sus parlamentarios del Mercosur, el criterio de la representación ciudadana pasa a ser aplicado transitoriamente, manteniéndose las representaciones uruguaya y paraguaya en 18 parlamentarios, mientras las delegaciones de Brasil y Argentina pasan a contar con 26 y 37 escaños, respectivamente. Con la adhesión de Venezuela en las elecciones directas para el Parlasur en todos los países del bloque, la distribución llega a su etapa final, cuando nuevamente se acrece el número de escaños de las representaciones argentina y brasileña.

Actualmente, el proceso de inserción de la representación ciudadana se encuentra en la primera parte de su segunda etapa, mientras las delegaciones nacionales ya presentan una diferencia numérica, todavía

transitoria y reducida. Hasta el momento el Paraguay celebró elecciones directas para sus 18 parlamentarios, en 2008 y 2013, mientras que Argentina organizó por primera vez elecciones al Parlasur en 2015. De acuerdo con el Protocolo Constitutivo del Parlasur, los demás países tenían hasta 2014 para elegir sus parlamentarios por representación directa. Por el retraso en la aprobación de elecciones en algunos de los Estados, un acuerdo político fue firmado y el plazo para celebrar elecciones en todos los países del Mercosur se extendió hasta el año de 2020.

Tabla 1.
La representación ciudadana en el Parlasur

Estados-miembros	Populación (aproximada en millones)	Primera etapa (2006-2010)	Segunda etapa I (2011-2014/2020)*	Segunda etapa II (pos-2020 y adhesión de Venezuela)
Uruguay	3,3	18	18	18
Paraguay	6,4	18	18	18
Venezuela	27,6	-	23	31
Argentina	41,7	18	26	43
Brasil	203,4	18	37	74
Total	282,4	72	122	184

* En sesión plenaria de diciembre de 2013, los parlamentares del Mercosur extendieron el período de vigencia de esta etapa hasta 2020, para que todos los países puedan elegir sus representantes directamente.

Fuente: Luciano (2012).

Paraguay

Las elecciones directas de los representantes paraguayos, antes mismo de la conformación del número de escaños por países, hizo que el número mínimo de parlamentarios por representaciones nacionales se mantuviera en 18 diputados (Drummond, 2009). Las primeras elecciones directas para el Parlasur en Paraguay, en 2008 y 2013, se celebraron juntamente con las elecciones presidenciales. Este hecho

reforzó su carácter de *elecciones de segunda orden*, concepto aplicado al caso europeo (Schmitt, 2005), para las elecciones del Parlasur. La falta de información previa al electorado paraguayo con respecto al Mercosur, al Parlasur, y a los parlamentarios del Mercosur, junto con la atención prioritaria dada a las campañas presidenciales nacionales, acentuó las características secundarias de las elecciones de los parlamentarios del Mercosur en Paraguay. Temas de integración no fueron discutidos durante la campaña electoral, que se limitó a discusiones políticas esencialmente nacionales (Mariano, 2011).

Los criterios para las elecciones de los 18 representantes paraguayos en el Parlasur están regulados en la resolución electoral paraguaya n°55 de 2007, referente a las elecciones de 2008, y en la resolución n°65 de 2012, acerca de las elecciones realizadas en 2013. Para ambas, se reglamentaron la elección de 18 parlamentarios titulares y 18 suplentes para el Mercosur, el país se constituyó como distrito electoral único, mismo criterio adoptado para elegir Senadores, Presidente y Vice-Presidente (Paraguay, 2007; Paraguay, 2012). En las dos elecciones celebradas, el sistema electoral adoptado fue de listas partidarias preordinadas, modelo también adoptado para elección de los Senadores del país. *“La importancia debe atenuarse en tanto la superposición con las elecciones presidenciales polarizó el debate electoral y produjo una marcada ausencia en el desarrollo de las campañas del parlamento mercosuriano”* (Porcelli, 2009:45).

Argentina

Desde 2008, distintos proyectos de ley fueron presentados en el Senado y Cámara de Diputados de Argentina con respecto a las primeras elecciones directas para el Parlasur en el país. Aunque presenten singularidades en criterios específicos y en sus justificativas, las proposiciones argentinas pueden ser agrupadas en tres categorías, basadas en los sistemas electorales adoptados para elegir los representantes argentinos en el parlamento regional.

La mayoría de los proyectos presentados estipula el uso de un sistema mixto para elección de los parlamentarios del Mercosur. En este modelo, parte de los escaños sería destinado a cada una de las 23 Provincias argentinas y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, siguiendo el

modelo mayoritario de las elecciones para el Senado. El resto de los escaños (19), sería seleccionado por todo el país, en un modelo de distrito único, por listas partidarias preordinadas.

Un segundo sistema electoral encontrado en los proyectos argentinos para el Parlasur es la adopción exclusiva de un modelo electoral de distrito único, donde todos los candidatos serían elegidos por las listas partidarias. La presencia de diversidad geográfica por provincias y cuotas femeninas, con variaciones entre los proyectos, estarían incluidas dentro de cada lista partidaria presentada.

Otros modelos electorales también fueron presentados en el Congreso de la Nación Argentina. Esas otras proposiciones presentan un sistema distinto de los modelos anteriores, incluyendo la distribución de escaños por cinco regiones nacionales, sumatorio de Provincias vecinas, y no por cada Provincia argentina y Ciudad Autónoma (Luciano, 2014).

A partir de la adopción definitiva del primer modelo electoral presentado (sistema mixto), el Congreso Argentino, a través de la ley n°27.120, oficializó que las primeras elecciones para el Parlasur en Argentina serían juntamente con las elecciones presidenciales de 2015. Temas políticos nacionales nuevamente tomaron cuenta de las discusiones políticas con respecto al parlamento regional. En este caso, la discusión política en el contexto de aprobación legislativa en Argentina fue con relación a llamada “polémica K”, rumores políticos y mediáticos de que la Presidenta Cristina Kirchner sería candidata al Parlasur por la lista de la Frente por la Victoria, buscando obtener inmunidad parlamentaria en este órgano regional (Schiff, 2014). Al final, ni Kirchner se presentó como candidata al Parlasur ni las inmunidades parlamentarias fueron concedidas a los parlamentarios del Mercosur por la Cámara Electoral Argentina (La Nación, 2015). Más allá de la prevalencia del debate político a nivel presidencial, las elecciones de octubre de 2015 fueron marcadas por la dificultad de informar los ciudadanos argentinos con respecto a las funciones y actividades de los parlamentarios del Mercosur. Las recientes elecciones argentinas han reforzado la idea de que las elecciones para el Parlasur deben configurarse como elecciones de segunda orden (Schmitt, 2005), teniendo en cuenta la predominancia/dependencia de las campañas a nivel nacional y el bajo involucramiento y nivel de información de los ciudadanos sobre los parlamentarios regionales.

Brasil

El debate acerca de la inserción de elecciones directas para los representantes brasileños en el Parlasur, en un primer momento, se ha centrado en dos proyectos de leyes, uno de la Cámara de Diputados y otro del Senado Federal, en tramitación simultánea en el Congreso Nacional. El Proyecto de Ley de la Cámara de Diputados (PLC) n° 5.279 de 2009, del diputado Carlos Zaratini (PT-SP) y el Proyecto de Ley del Senado Federal (PLS) n° 126 de 2011, de autoría del Senador Lindbergh Farias (PT-RJ).

Mientras que el PLC representa la implantación de listas preordinadas nacionales en las elecciones para el Parlasur, el modelo adoptado en el PLS, segundo el informe de la Comisión de Relaciones Exteriores y Defensa Nacional del Senado, es “(...) *um sistema misto de voto, combinando a eleição majoritária, de forma a garantir a representação de todos os Estados e do Distrito Federal no Parlamento do Mercosul, com a lista partidária fechada e preordenada.*” (Senado Federal, 2011: 2).

En el caso del Brasil, el debate acerca de las primeras elecciones directas para el Parlasur presenta aspectos de innovación política para las elecciones regionales, a partir de la identificación de elementos relacionados a la reforma política brasileña. Tanto el proyecto presentado en la Cámara de Diputados cuanto la proposición del Senado Federal representarían el trasborde de la reforma política para el plan regional (Mariano y Luciano, 2012).

En ambas propuestas, se pueden encontrar elementos característicos de la reforma política nacional, tales como: financiamiento público de campañas políticas; listas preordinadas partidarias; y fin de las coaliciones electorales para cargos proporcionalmente elegidos. Todas estas propuestas de reforma política incluidas en los proyectos para elecciones del Parlasur aún se encuentran en etapa de discusión y debate en el Congreso Nacional, todavía no fueron incorporadas en las propuestas de elecciones para el Parlasur, como forma de promover alguna innovación o experimento político-electoral.

As dificuldades na aprovação e tramitação do PLC não parecem decorrer da falta de consenso em realizar eleições diretas para os representantes do Parlasur, mas da ausência de acordo nos pontos

específicos incluídos no projeto de lei que são inspirados na reforma política nacional. Nenhum dos discursos proferidos em plenário foi contrário à realização e à importância das eleições para o MERCOSUL (Mariano y Luciano, 2012: 70).

En septiembre de 2013 fue presentado por el Senador Roberto Requião (PMDB-PR) un nuevo proyecto de ley (PLS 358-2013) que también busca regular las primeras elecciones directas para el Parlasur en Brasil. Distintamente de las demás, de acuerdo con este proyecto “*Os parlamentares do Mercosul serão eleitos pelo sistema majoritário, com a utilização de listas abertas de candidatos registrados pelos respectivos partidos*” (Senado Federal, 2013). Este proyecto busca vaciar los elementos relacionados a la reforma política nacional con el objetivo de dar celeridad a la aprobación de las elecciones para el Mercosur en el país.

El escenario político y económico negativo contemporáneo de Brasil ha reducido las probabilidades de realización de elecciones directas para el Parlasur en los próximos años en el Brasil (que posiblemente serían celebradas en 2018, junto con las próximas elecciones nacionales). La dificultad en cambiar la legislación electoral y las reglas partidarias dejan lejanas las ambiciones de incluirse un nuevo cargo electivo en el país.

Uruguay

Aunque Uruguay sea la sede de la mayoría de las instituciones mercosureñas (incluso el Parlasur) y uno de los miembros fundadores del Mercosur, el legislativo uruguayo no discutió profundamente ninguna propuesta de reglamentación de las primeras elecciones de sus representantes en el Parlasur.

El único proyecto presentado en el palacio legislativo uruguayo, el 6 de julio de 2011, fue la propuesta de autoría del Senador Aldo Lamorte (Dist. 866 de Jul/2011). En su exposición de motivos es resaltada la necesidad que el país cumpla lo acordado en el protocolo constitutivo del Parlasur referente a la inclusión de elecciones directas para las representaciones nacionales del parlamento y que la Corte Electoral organice las primeras elecciones del Parlasur a partir de los principios establecidos en el referente proyecto de ley. Entre las características de

la propuesta se incluye: la incompatibilidad con mandatos nacionales, lista partidarias preordinadas, cuotas de género y finalmente que las elecciones al parlamento regional sean organizadas en conjunto con las elecciones nacionales. Después de la presentación del proyecto al plenario, el proyecto es enviado a la comisión de Constitución y Legislación pero no es retomado en las deliberaciones de los parlamentarios uruguayos.

En 8 de noviembre de 2011, en el Senado Uruguayo, vuelve a ser mencionada la cuestión de inclusión de elecciones directas para el Parlasur en el discurso del Senador Carlos Gamou, de Frente Amplio:

Por lo tanto, nada impediría que en octubre de 2014 -si fuera necesario y se alcanzaran los dos quintos del total de componentes de la Asamblea General-, se hiciera una reforma constitucional en la que se propusiera la elección directa de los miembros del Parlasur, es decir, para que junto con esa papeleta se pudiera votar en forma directa -me parece muy importante que así se haga- a los distintos miembros del Parlamento del Mercosur (Uruguay, 2011: 146).

Según el parlamentario, no habría mayores dificultades en la inclusión de elección directa a los 18 representantes de 2014. Todavía, hasta el momento, no se llevó adelante esta expectativa política y el país sigue indicando sus parlamentarios indirectamente, sin ninguna propuesta legislativa para futuras elecciones directas.

Venezuela

En el caso de Venezuela no fue identificada hasta el momento ninguna reglamentación o proposición para la elección directa de los representantes de estos países en el Parlasur. La adhesión de Venezuela al Mercosur solamente se formalizó en julio de 2012, en el contexto de la suspensión paraguaya del bloque. A partir de esta fecha, el país pasa por un proceso de adopción del código arancelario Mercosur y de internalización de las normas Mercosur, todavía no aprobadas por el legislativo venezolano. El Protocolo Constitutivo del Parlasur fue internalizado en 2013 y en la sesión de abril de 2014 la primera representación parlamentaria venezolana asumió en Montevideo. Dado el carácter reciente de la inclusión de Venezuela en el bloque,

aún no se puede encontrar proposiciones y discusiones en la Asamblea Nacional de Venezuela referente a las elecciones de sus parlamentarios para el Parlasur. Es importante mencionar, todavía, que el país tiene experiencia en elegir parlamentarios regionales, ya que en los primeros años del siglo XXI ha elegido parlamentarios andinos, cuando aún era miembro de la Comunidad Andina (CAN).

Existe una expectativa significativa de funcionarios y políticos del Parlasur con respecto a la conclusión de elecciones directas para todas las representaciones del parlamento regional. Se espera que las elecciones directas para el Parlasur traigan dinámicas positivas para la integración y actuación de este órgano en el proceso decisorio y discusión política regional. La elección directa de los parlamentarios y la inserción del criterio de dedicación exclusiva de estos políticos al mandato regional puede traer cambios para la actuación, pro-actividad, configuraciones políticas y competencias institucionales para el Parlasur. Existen, todavía, una serie de desafíos y límites estructurales para una mayor actuación del parlamento regional, mismo si directamente elegido, en el seno de la integración.

3. Límites y desafíos contemporáneos del Parlasur – Lecciones comparadas

Los 10 años de constitución del Parlasur pueden ser divididos en tres etapas: una de establecimiento y de intensa agenda y deliberaciones (2006-2009); un periodo de parálisis institucional (2010-2013); y una etapa de retomada de actividades parlamentarias (2013-actualidad).

Hasta el momento, uno puede decir que 2006 a 2009 fueron los años áureos del Parlasur. Fue el periodo que el parlamento finalmente se instaló; la secretaria parlamentaria se instaló, con apoyo técnico y financiero europeo; se establecen los términos de la representación ciudadana; la primera bancada trasnacional se organiza; y surgen las primeras deliberaciones parlamentarias. Al final de este período, se celebran las primeras elecciones parlamentares para este parlamento (en Paraguay) y se empiezan las etapas transitorias de las representaciones parlamentarias proporcionales, con la preparación del aumento de escaños para Argentina y Brasil.

Entre 2010 y 2013, sin embargo, el Parlasur pasó por una etapa de parálisis institucional. El retraso en la indicación de los parlamentarios brasileños y argentinos por los congresos nacionales y la subsecuente suspensión del Paraguay del bloque en junio de 2012, en virtud de la destitución del Presidente Fernando Lugo, dejaron el parlamento regional inactivo desde diciembre de 2011 (Agência Câmara, 2012). Sólo después del regreso del Paraguay al bloque y de la adhesión venezolana, el Parlasur ha podido volver a reunirse en Montevideo.

A partir de 2013, vuelven las sesiones plenarias del Parlasur con aplicación parcial del criterio de la representación ciudadana para las representaciones argentina, brasileña y venezolana. Este nuevo ciclo parlamentario, que ahora se inicia, será caracterizado por la actuación de los nuevos liderazgos parlamentarios en el Parlasur, sean estos directamente elegidos o no. La manutención de un historial de evolución institucional del parlamento, en este sentido, depende en gran medida de la actuación de los propios parlamentarios en relación a la resolución de las cuestiones institucionales pendientes, retrasadas por la etapa de parálisis vivida. “(...) o bien se desarrolla y se convierte en un actor generador y potenciador de la integración o bien se convierte en una estructura irrelevante dentro de la actual intergubernabilidad” (Porcelli, 2009: 52).

El desarrollo de una estructura parlamentaria en el Mercosur es aún muy reciente y limitado. Las funciones del Parlasur son circunscriptas a su relación con los parlamentos nacionales. Sus competencias de legislación y control son prácticamente inexistentes y sus actividades no presentan carácter vinculante en relación a las demás instituciones del bloque, o mismo a los ciudadanos (Malamud y Dri, 2011).

La organización interna del Parlasur, todavía, demuestra algún avance institucional, en dirección a la *parlamentarización* del Mercosur. El establecimiento de decisiones por mayorías y no más por consenso, la previsión de separación de parlamentarios nacionales de los parlamentarios del Mercosur (por voto directo, secreto y universal) y la inclusión de representaciones nacionales proporcionales de modo atenuado traen más complejidad y mayor carácter deliberativo al parlamento regional (Coutinho, 2009). comparado a otros parlamentos regionales de Latinoamérica, el Parlasur surge como la institución parlamentaria de mayor nivel de complejidad institucional, conforme ilustrado a través del cuadro 1.

Este mayor nivel institucional, todavía, no llevó a cambios significativos con relación a las competencias del Parlamento en la integración. El Parlasur aún padece de baja influencia en el proceso decisorio regional, siguiendo la lógica de otros parlamentos regionales latino-americanos (Malamud y Sousa, 2007; Erthal, 2006). En este ámbito, no se encuentran cambios relevantes a partir de la transformación de la CPC en el Parlasur. Además de su variedad de tipología legislativa, el Parlasur no invirtió en los tipos legislativos de mayor influencia (proyectos y anteproyectos de normas) que llevarían a una respuesta necesaria por parte de la Consejo Mercado Común (CMC), instancia ejecutiva de la integración. De hecho, se observa una permanente desconsideración del CMC acerca de las deliberaciones del Parlasur (Dri y Paiva, 2012).

Las experiencias anteriores de los parlamentos regionales en Latinoamérica pueden, además, traer lecciones importantes para las futuras dinámicas esperadas en el Parlasur. El caso de las elecciones directas tal vez sea el más emblemático. Las elecciones directas de los parlamentarios andinos presentan límites y problemas comparables a aquellos encontrados en las primeras elecciones para el Parlasur celebradas en Paraguay y Argentina. El desconocimiento social en relación a la integración andina y al Parlamento Andino; la predominancia de las campañas políticas nacionales/presidenciales; la baja participación en las elecciones andinas (en las últimas elecciones colombianas el voto blanco ‘ganó’, lo que llevó a los parlamentarios colombianos a ser indicados nuevamente por el congreso nacional) no solucionaron el problema del déficit de representatividad en este proceso de integración sino que lo dejaron más evidente (Luciano et al, 2014).

Por otra parte, la comparación con el caso europeo, siempre recuperada por parlamentarios y funcionarios del Parlasur, debe ser relativizada. Diferencias regionales importantes acerca de las características de la integración del Mercosur, como la ausencia de instancias supranacionales, derecho comunitario y complejo cuerpo tecnocrático, limitan una mayor profundización del rol del Parlasur en el Mercosur (Luciano, 2013). Distinciones entre las culturas políticas nacionales de Europa y Latinoamérica también pueden explicar el frágil espacio de actuación del Parlasur. Mientras los sistemas políticos europeos son parlamentaristas, característica que sustentó la idea de *parlamentarización* de la integración europea (Costa, 2009), la integración del Mercosur fue

fundamentalmente marcada por el rol de los ejecutivos, especialmente de las instancias presidenciales, en los rumbos de la integración (Malamud, 2003). El papel de los parlamentos, nacionales o regional, se mantiene secundario en relación a las negociaciones inter-presidenciales. De hecho, sólo se puede pensar en mayores poderes y competencias para el parlamento regional en una integración más profunda, que demande espacios para la actuación y participación parlamentaria en la formulación de las políticas regionales.

Diversas cuestiones esenciales deben ser solucionadas antes que el desarrollo institucional del Parlasur pueda producir efectos más sustantivos para la integración. Entre ellas, se destacan la aplicación completa de los criterios de proporcionalidad de representaciones nacionales (incluyéndose Venezuela, recientemente incorporada al bloque), la celebración de elecciones directas en todos los países del Mercosur y el aumento de visibilidad externa del parlamento, por medio de campañas de información agregadas o no a las elecciones para el Parlasur (Porcelli, 2009).

Antes de cambiarse a un organismo parlamentario supranacional, el Parlasur, además de solucionar las dificultades anteriormente indicadas, deberá también redefinir su relación con los parlamentos nacionales, especialmente a partir del momento en que todos los parlamentarios del Mercosur no serán más miembros de los congresos nacionales de sus países (Guimarães, 2012).

Entre la lista de desafíos que el Parlasur deberá enfrentar en los próximos años, pueden ser incluidos: la celebración de elecciones en todos los Estados-miembros hasta 2020, nuevo plazo establecido por los parlamentarios a través del acuerdo político; creación de otros grupos políticos transnacionales en el Parlasur (y retomada de las reuniones de la Bancada Progresista, ya que casi todos sus miembros originales no hacen más parte del parlamento); mayor pro-actividad de los parlamentarios del Mercosur (directamente elegidos o no); búsqueda de mayor influencia y relevancia en el no proceso decisorio regional (más allá de la consultación); y definición de cuáles serán las relaciones con los Congresos nacionales después de las elecciones directas, teniendo en cuenta que la armonización e internalización de normas es la principal área de actuación del Parlamento.

Finalmente, es importante resaltar que la inclusión de parlamentos directamente electos en los procesos de integración, sin duda, es una solución necesaria para el establecimiento de mayor transparencia y representatividad en la integración. Sin embargo, no es una solución suficiente, pues la democracia debe ir más allá de la representación parlamentaria. Los ciudadanos y grupos sociales deben tener cada vez más acceso directo a los órganos decisorios de la integración, ya que las posiciones políticas de estas instancias afectan directamente sus intereses y preferencias, sean políticas, económicas o sociales.

Conclusiones

Este artículo buscó presentar los últimos diez años de evolución institucional del Parlamento del Mercosur. La transformación de la Comisión Parlamentaria Conjunta hasta el Parlasur ha traído significativos avances institucionales, los cuales dotaron el parlamento de un complejo nivel institucional, especialmente cuando comparado con los otros parlamentos regionales encontrados en Latinoamérica. En gran medida, el acuerdo de cooperación con la Unión Europea apoyó el desarrollo institucional del Parlasur. Todavía, este parlamento no ha podido cambiar significativamente su rol consultivo dentro del proceso decisorio del Mercosur, aún centrado en las manos ejecutivas y presidenciales.

Las elecciones directas empiezan a celebrarse en los países del bloque. Paraguay (dos veces) y Argentina eligieron sus parlamentarios directamente en los últimos años. Los dos casos electorales observados, además de otras elecciones para parlamentos regionales en Latinoamérica, especialmente para los parlamentarios andinos, indican que estas elecciones regionales se caracterizan como elecciones secundarias frente a las campañas político-electorales nacionales. El bajo nivel de información con respecto a la integración y el desconocimiento social sobre el parlamento y la integración imperó en todos los casos analizados. Las pocas referencias públicas al parlamento se centraron en más cuestionar la existencia del mismo que promover un debate positivo sobre los rumbos de la integración.

A lo largo de sus diez años de historia, el Parlasur ha vivido tres etapas: una etapa de instalación y de intensa agenda y sesiones, una etapa de

parálisis institucional, y se encuentra en la actualidad en un momento sencillo, donde la retomada de actividades se suma al enfrentamiento de desafíos institucionales inherentes de su posición dentro de la integración, además de los problemas económicos y políticos propios al bloque en los últimos años. De hecho, la superación de este momento por el parlamento depende fundamentalmente de varios elementos: de la pro-actividad de los parlamentarios del Mercosur, directamente elegidos o no, para intensificar la agenda deliberativa y buscar mayor visibilidad, tanto en relación a la sociedad civil cuanto a los ejecutivos nacionales; y de cambios significativos en el proceso de integración, en dirección a una mayor profundización, que podrían crear espacios u oportunidades para el parlamento ampliar su posición dentro del Mercosur, superando así su relativa irrelevancia.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Agência Câmara (2012). Deputado acredita que Parlasur poderá ser reativado a partir de dezembro.
- Barral, Welber (2006). O Parlamento do Mercosul. In: BRANT, Leonardo (coord.). *II Anuário Brasileiro de Direito Internacional*. Vol.1. Belo Horizonte: CEDIN.
- Bustamante, Ana (2006). Desarrollo Institucional de la Comunidad Andina. *Aldea Mundo*, Vol. 8, N. 16.
- Caetano, Gerardo; Antón, Romeo (2001). La consolidación institucional del Mercosur: el rol de los parlamentos. In *Los rostros del Mercosur: el difícil camino de lo comercial a lo societal*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).
- Casal, Oscar (2008). Parlamento do Mercosul: desafios para sua consolidação. *Pontes*. Vol. 4 N. 3, julho.
- Cera, Silvana (2009). Las elecciones directas en el Parlamento Andino: un camino para fortalecer su papel como institución promotora de la integración. *Revista de Derecho*, N. 32, Barranquilla.
- Costa, Olivier (2009). Le parlement européen dans le système décisionnel de l'Union européenne : la puissance au prix de l'illisibilité. *Politique européenne*, Vol.2, N. 28.

- Coutinho, George (2009). O Parlamento do Mercosul em sua primeira fase: uma Análise preliminar da transnacionalização da política do Cone Sul. *Ciências Sociais Unisinos*. Vol. 45, N. 3.
- Deinla, Imelda (2013). Giving the ASEAN Inter-Parliamentary Assembly a Voice in the ASEAN Community. *International Institute for Democracy and Electoral Assistance* (International IDEA), 2013.
- Dri, Clarissa (2011). *Changement Institutionnel et Régionalisme en Amérique Latine: La Construction du Parlement du Mercosur*. Bordeaux: Université de Bourdeaux, Thèse de Doctorat.
- Dri, Clarissa (2010). Limits of Institutional Mimesis of the European Union: The case of the Mercosur Parliament. *Latin American Policy*, Vol.1, N.1, pp. 52-74.
- Dri, Clarissa; Paiva, Maria Eduarda (2012). Parlasul, um novo ator no processo decisório do Mercosul? 36º Encontro Anual da ANPOCS.
- Drummond, Maria Claudia (2005). *A Democracia Desconstruída. O déficit democrático nas Relações Internacionais e os Parlamentos de Integração*. Tese de Doutorado. Brasília:Universidade de Brasília.
- Drummond, Maria Claudia (2009). Representación Ciudadana en el Parlamento del Mercosur: la construcción del acuerdo político. *Puente @ Europa*, Vol. 7.
- Drummond, Maria Claudia (2011). The Brazilian Parliamentary Delegation to Mercosur: its functions in the Brazilian National Congress. Paper presented at the Joint IPSA-ECPR Conference, São Paulo, Feb.
- Erthal, Juliana (2006). Democracia e Parlamentos Regionais: Parlacen, Parlandino e Parlasul. *Observador On-line*, Vol.1, N.9.
- Follesdal, Andreas; HIX, Simon (2006). Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik. *JCMS*, Vol. 44, N. 3, pp. 533–62.
- Guimarães, Samuel (2012). Relatório ao Conselho de Ministros. Mercosul.
- Hobolt, S.; Spoon, J.; Tilley, J. (2008). A Vote Against Europe? Explaining Defection at the 1999 and 2004 European Parliament Elections. *B.J.Pol.S.*, Vol. 39.
- Kingah, Stephen; Cofelice, Andrea (2012). EU's Engagement with African (Sub)Regional Parliaments of ECOWAS, SADC, the EAC and the AU. *UNU-CRIS Working Papers*.

- Kreppel, Amie (2002). *The European Parliament and Supranational Party System: a study in institutional development*. Cambridge University Press.
- La Nación (2015). La Justicia anuló la inmunidad parlamentaria para los diputados del Mercosur. 15, Oct. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1836760-la-justicia-anulo-la-inmunidad-parlamentaria-para-los-diputados-del-mercosur>
- Luciano, Bruno Theodoro (2012). A Inclusão da Representatividade Direta no Parlamento do Mercosul. *Boletim de Economia e Política Internacional*, Vol.11, Brasília.
- Luciano, Bruno Theodoro (2013). *Democratizando a Integração: Eleições Diretas para os Parlamentos Europeu e do Mercosul*. Dissertação de Mestrado, Universidade de Brasília, Brasil.
- Luciano, Bruno Theodoro (2014). Eleiçõesna Integração Regional: desenvolvimento das proposições nacionais para as eleições diretas do Parlamento do Mercosul. *E-Legis*, Vol.13, p.57.
- Luciano, Bruno Theodoro; Mariano, K. L. P., Bressan, R. N. (2014), Entraves e perspectivas atuais à democratização da integração Andina: o caso do Parlamento Andino, In *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe*, 1 ed., Buenos Aires: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales.
- Magdagbeola, Nelson; Onoja (2008). Democratic Regionalisation in West Africa: Evidence from the ECOWAS Parliament. *ZEI Regional Integration Observer*, Vol. 2, N.1.
- Malamud, Andrés (2003). Presidentialism and Mercosur: A Hidden Cause for a Successful Experience. In Finn, Laursen (org). *Comparative Regional Integration: Theoretical Perspectives*. Aldershot: Ashgate.
- Malamud, Andrés; Dri, Clarissa (2011). Spillover Effects and Supranational Parliaments: The Case of Mercosur. IPSA-ECPR Joint Conference, São Paulo, 16-19 de fevereiro.
- Malamud, Andrés; Sousa, Luís de (2007). Regional Parliaments in Europe and Latin America: Between Empowerment and Irrelevance. In Andrea Ribeiro Hoffmann and Anna van der Vleuten (eds.), *Closing or Widening the Gap? Legitimacy and Democracy in Regional International Organizations*. Aldershot: Ashgate.

- Mariano, Karina (2011). The Parliamentary Dimension of Mercosur. Joint IPSA-ECPR Conference, São Paulo, fevereiro.
- Mariano, Karina; Back, Adalberto (2012). Parlamento do Mercosul: Mudança ou Continuidade? *Brazilian Journal of International Relations*, Vol.1.
- Mariano, Karina; Luciano, Bruno. T (2012). Implicações Nacionais na Integração Regional: as eleições diretas do Parlamento do Mercosul. *Revista Perspectivas – UNESP/Araraquara*, Vol. 42.
- Medeiros, Marcelo. Legitimidade (2008). Democracia e Accountability no Mercosul. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol. 23, N. 67, jun.
- Mpanyane, Saki (2009). Transformation of the Pan-African Parliament: A path to a legislative body? *ISS Paper*, N. 181.
- Nzewi, Ogochukwu (2013). Influence and Legitimacy in African Regional Parliamentary Assemblies: The Case of the Pan-African Parliament's Search for Legislative Powers. *Journal of Asian and African Studies*, 0 (0).
- Paraguay (2007). Tribunal Superior de Justicia Electoral. Resolución TSJE no 55/2007. Asunción, 20 de agosto.
- Paraguay (2012). Tribunal Superior de Justicia Electoral. Resolución TSJE no 65/2012. Asunción.
- Pietrafesa, Pedro (2011). Parlamento do Mercosul: formação, características e desafios. *Univ. Rel. Int.*, Brasília, Vol. 9, N. 1, p. 199-226, jan./jun.
- Porcelli, Emanuel (2009). El Parlamento de MERCOSUR: entre la profundización y la irrelevancia. *El Príncipe*, Vol. 3, N. 2.
- Ribeiro, Elisa (2008). O Parlamento do Mercosul como Recurso para a Construção do Direito Comunitário. *Universitas Jus*, Brasília, N. 16, jan/jul.
- Rittberger, Berthold (2003). The Creation and Empowerment of the European Parliament. *JCMS*, Vol. 41, N. 2, 2003, pp. 203-25.
- Rivas, Eduardo (2011). Del dicho al hecho: La Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR. Un estudio sobre el proceso de construcción de la esfera parlamentaria mercosureña entre 1991 y 2006. FLACSO.
- Ruland, Jurgen (2012). The Limits of Democratizing Interest Representation: Asean's Regional Corporatism and Normative Challenges. *European Journal of International Relations*, 0 (0).

- Schiff, Pablo (2014). Parlasur: el debate sobre los fueros y las polémicas que llegan al Congreso. *Infonews*, 3, Dec. Disponible en: <http://www.infonews.com/nota/175167/parlasur-el-debate-sobre-los-fueros-y-las-polemicas-que-llegan-al-congreso>
- Schmitt, Hermann (2005). As eleições de Junho de 2004 para o Parlamento Europeu: ainda eleições de segunda ordem? *Análise Social*, Vol. XL (177), pp.765-794.
- Senado Federal (2011). Projeto de Lei nº 126.
- Uruguay (2011). Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores. No.94, Tomo 484, 6 de jul. Disponible em: <<<http://www.parlamento.gub.uy/htmlstat/sesiones/pdfs/senado/20110706s0024.pdf>>>
- Uruguay (2011). Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores. No.118, Tomo 489, 9 de nov. Disponible em: <<http://www.parlamento.gub.uy/htmlstat/sesiones/pdfs/senado/20111109s0048.pdf>>
- Vazquez, Mariana (2005). The Parliamentary Dimension of Regional Integration. A Comparison of the European Union and MERCOSUR. *CIES e-Working Paper*, N. 2.

RESUMEN

Desafíos contemporáneos del Parlasur y experiencias comparadas – Europa y Latinoamérica

El presente artículo discute que el complejo modelo institucional del Parlamento del Mercosur (en comparación a otros parlamentos regionales en Latinoamérica) no llevó, todavía, a un empoderamiento del Parlamento en el proceso decisorio regional, aún centrado en las manos de las cancillerías y gabinetes presidenciales. Aunque se vea una gran influencia europea en su concepción y formulación, los condicionantes y límites nacionales y regionales han prevalecido en la dinámica político-institucional del Parlasur, reduciendo su capacidad de influencia en las políticas de integración. En un primer momento, el artículo presenta los orígenes, desarrollo y complejidad institucional del Parlasur, destacándose el rol de las elecciones directas como un elemento favorable al aumento de relevancia de esta institución parlamentaria en la integración e indicando las propuestas y campañas electorales nacionales para las primeras elecciones directas a nivel regio-

nal. Finalmente, son discutidos los límites estructurales del Parlasur, los cuales han reducido la posibilidad de este parlamento de posicionarse como un actor relevante en la integración del Mercosur, así como sus desafíos contemporáneos que los parlamentarios deben enfrentar para superar el período de parálisis institucional iniciado en 2010.

ABSTRACT

Contemporary Challenges of Parlasur and Comparative Experiences – Europe and Latin America

The present paper discusses that the complex institutional model of the MERCOSUR Parliament (when compared to other regional parliaments from Latin America) has not led, however, to the empowerment of this parliament within the regional decision-making, still centred in the hands of foreign ministries and presidential cabinets. Even if the European template has shaped its conception and institutionalization, national and regional constraints have prevailed within Parlasur's institutional dynamics, reducing its capacity to influence on integration policies. Firstly, the article presents the origins, development and institutional complexity of Parlasur, highlighting the role of direct elections as a positive element to increase the relevance of this parliamentary institution to integration, and pointing out the electoral proposals and campaigns for the first elections at the regional level. Finally, it is addressed Parlasur's structural limits, which have reduced the chance of this parliaments position itself as a relevant agent in MERCOSUR, as well as the contemporary challenges which parliamentarians need to confront in order to surpass the stage of institutional paralysis begun in 2010.

SUMMARIO

Desafios contemporâneos do Parlasul e experiências comparadas – Europa e América Latina

O presente artigo discute que o complexo modelo institucional do Parlamento do Mercosul (em comparação a outros parlamentos regionais na América Latina) não levou, no entanto, a um empoderamento desse

parlamento no processo decisório regional, ainda centrado nas mãos das chancelarias e gabinetes presidenciais. Mesmo que tenha havido uma grande influência europeia na sua concepção e formulação, os condicionantes e limites nacionais e regionais prevaleceram dentro da dinâmica política-institucional do Parlasul, reduzindo sua capacidade de influência nas políticas de integração. Em um primeiro momento, o artigo apresenta as origens, desenvolvimento e complexidade institucional do Parlasul, destacando o papel das eleições diretas como um elemento favorável ao aumento de relevância desta instituição parlamentar na integração e indicando as propostas e campanhas eleitorais nacionais para as primeiras eleições diretas a nível regional. Finalmente, são discutidos os limites estruturais do Parlasur, os quais têm reduzido a possibilidade desse parlamento se posicionar como ator relevante na integração do Mercosul, assim como os desafios contemporâneos que os parlamentares devem enfrentar para superar o período de paralisia institucional iniciado em 2010.