

**“EL PARLAMENTO DEL
MERCOSUR FRENTE A LA
ESTRUCTURA INSTITUCIONAL
DEL BLOQUE”**

Juan Cristóbal Inaudi



UNIVERSIDAD
EMPRESARIAL
SIGLO 21

Índice

1.	INTRODUCCIÓN:	4
2.	INTEGRACIÓN REGIONAL	6
2.1.	NOCIÓN	6
2.2.	INTEGRACIÓN Y GLOBALIZACIÓN.....	8
2.3.	GRADOS DE INTEGRACIÓN	11
2.4.	PROCESOS SUPRANACIONALES E INTERGUBERNAMENTALES	12
2.5.	SOBERANÍA Y SUPRANACIONALIDAD.....	14
2.6.	DERECHO COMUNITARIO	16
3.	MERCOSUR	21
3.1.	ANTECEDENTES	21
3.2.	CREACIÓN. ESTRUCTURA INSTITUCIONAL.....	22
3.3.	NATURALEZA DE LOS ÓRGANOS MERCOSUREÑOS.	26
3.4.	RELACIONES ENTRE DERECHO COMUNITARIO Y DERECHO INTERNO. ..	30
3.5.	HABILITACIÓN CONSTITUCIONAL.....	35
4.	PARLAMENTO DEL MERCOSUR	41
4.1.	SITUACIÓN DEL BLOQUE	41
4.2.	OTROS PARLAMENTOS REGIONALES.....	43
4.2.1.	El Parlamento Andino	44
4.2.2.	El Parlamento Europeo	46
4.3.	PROTOCOLO CONSTITUTIVO DEL PARLAMENTO DEL MERCOSUR. ..	50
4.3.1.	Orígenes.	50
4.3.2.	Organización	52
4.3.3.	Requisitos, incompatibilidades e inmunidades. ..	53
4.3.4.	Composición.....	54
4.3.5.	Reuniones y Decisiones	56
4.3.6.	Funciones.....	58
4.4.	TRABAJOS REALIZADOS EN LAS SESIONES DEL PM.	61
4.5.	DIFERENCIAS CON LA CPCM	62
4.6.	EL RÉGIMEN PRESIDENCIALISTA EN LATINOAMÉRICA UN POSIBLE LÍMITE AL PM.....	64
5.	CONCLUSIÓN	67
5.1.	¿ES OPORTUNA LA CREACIÓN DEL PM?	67
6.	BIBLIOGRAFÍA	71
7.	ANEXO	74

Introducción:

El presente trabajo final de graduación, pretende responder si es oportuna la creación de un parlamento dentro del MERCOSUR.

Para ello, el trabajo se divide en tres capítulos, en el primero se realiza un análisis sobre los procesos de integración regional procurando brindar una noción de ella, luego se realiza una referencia sobre el fenómeno de la globalización, lo que implicó grandes transformaciones en la noción clásica de Estado y sobre todo en uno de sus elementos caracterizantes; la soberanía.

Una vez adentrados en el proceso de la integración regional, se analizan los grados de integración y la diferenciación entre procesos intergubernamentales y supranacionales, concluyendo el primer capítulo considerando los principales efectos del derecho comunitario.

Tratado el tema de integración regional, ya en el segundo capítulo, el trabajo analiza el MERCOSUR, estudiando los antecedentes de integración en Latinoamérica y luego deteniéndose en la estructura institucional del bloque, se analiza la naturaleza de los órganos mercosureños y las relaciones entre el derecho emanado del bloque y el derecho interno de cada uno de los países miembros.

Ya estudiados los procesos de integración regional y dentro de ella los órganos del MERCOSUR y manifestando la necesidad de dotar de supranacionalidad al bloque, nos adentramos en el Parlamento del MERCOSUR.

En primer término se realiza un breve repaso sobre la situación del bloque al momento de la constitución del parlamento, para luego, una vez tratados otros parlamentos regionales, comenzar a analizar el Parlamento del MERCOSUR.

Teniendo en cuenta el protocolo constitutivo del mismo, su reglamento interno y artículos especializados en doctrina, el trabajo hace referencia a su organización, respondiendo a su composición, quienes son sus integrantes, requisitos, incompatibilidades e

inmunidades. Se estudia la organización interna y las funciones que competen al mismo, los actos a los que puede arribar y las mayorías requeridas.

Analizadas las funciones encargadas, el trabajo examina las sesiones ya realizadas por el Parlamento para lograr comprender si realmente cumple con sus funciones y si el mismo constituye un verdadero ámbito de debate propicio a tratar asuntos regionales.

Teniendo en cuenta que el Parlamento sustituye a la Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR, se realiza una comparación entre ambos.

A continuación el trabajo analiza el régimen presidencialista imperante en los países miembros y la correspondiente crisis de la institución parlamentaria en los países latinoamericanos y las repercusiones que el mismo puede tener dentro de la nueva estructura del bloque.

Finalmente, teniendo en cuenta los temas tratados, el trabajo, a modo de conclusión, pretende responder si es oportuna la creación del Parlamento del MERCOSUR.

Integración Regional

Noción

La integración regional, no es un fin en si mismo, sino un medio mediante el cual los Estados, para el logro de fines comunes, transfieren algunos de sus derechos soberanos, atribuyendo determinada competencia a nuevos puntos de decisión, formando un bloque regional para hacer frente a nuevas exigencias y problemas compartidos que sobrepasan a cada uno de los Estados actuando individualmente. La formación de una comunidad de Estados, permite incidir en las condiciones del mercado mundial y fortalecer la inserción internacional, mejorando el poder de negociación a través de un mercado ampliado. Por otro lado existen ciertos problemas (narcotráfico, medio ambiente, contrabando, trafico de menores, etc.) que exceden la orbita de nuestro país y en los cuales es necesario la adopción de políticas comunes para poder llegar a una solución adecuada.

Afirma Ciuldo Caldani¹ que *"La integración regional, es una especial manera de integración entre los pueblos, apoyadas en la internacionalidad, es decir la vinculación entre Estados independientes, respetuosos de la independencia de los demás."*

Antiguamente los procesos de integración y desintegración de Estados, venían acompañados indefectiblemente del uso de la fuerza, es decir no existía una unión voluntaria entre Estados tendientes a una cooperación reciproca. La integración voluntaria entre Estados, atribuyendo competencias a un nuevo centro de decisión, ya sea intergubernamental o supranacional, tiene sus orígenes a finales de la Segunda Guerra Mundial, cuando Francia y Alemania, países secularmente opuestos, deciden unirse y trabajar para la paz y el progreso. Francia toma la decisión y convoca a Alemania,

¹ Ciuro Caldani Miguel Angel. "Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericacno/2005". p. 720. Ed. UNAM.

proponiéndole sumarse en pie de igualdad a una nueva entidad, denominada "Alta Autoridad" cuyo primer cometido era la administración conjunta de dos materias primas de significativa importancia para esa época: el acero y el carbón. El 18 de abril de 1951, en París, se firmó el tratado fundacional de la Comunidad Europea del Acero y el Carbón (CECA), por el cual 6 países (Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo, los Países Bajos y Alemania) se comprometen a poner sus industrias de acero y carbón bajo una autoridad superior que supervise su desarrollo. Se trata de una integración sectorial, iniciada desde lo económico, basados en el Plan Schuman-Monnet, que afirmaba que *"Europa no se hará de una vez ni de un solo golpe, se llevara a cabo por realizaciones concretas"*. El acuerdo firmado por los seis países mencionados creó nuevas instituciones independientes de los Estados miembros, a la que se le transfirieron poderes de legislación y de gestión del carbón y del acero, dando origen a la noción de supranacionalidad a través del Art. 9 del Tratado de París que establecía *"...Los miembros de la Alta Autoridad ejercerán sus funciones, con plena independencia, en interés general de la Comunidad. En el cumplimiento de sus deberes, no solicitarán ni atenderán instrucciones de gobierno ni organismo alguno. Se abstendrán de todo acto incompatible con el carácter supranacional de sus funciones. Cada Estado miembro se compromete a respetar este principio y a no intentar influir sobre los miembros de la Alta Autoridad en la ejecución de sus tareas."* Posteriormente en 1957 se suscribe el Tratado de Roma que dio origen a la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Europea de Energía Atómica, para más tarde concluir en 1964 con la firma de un Acuerdo por el cual se fusionaban las tres Comunidades, las que culminaron así, convertidas por el Tratado de Maastricht de 1992 en la actual Unión Europea que desde sus orígenes, *"...no sólo tuvo el ideal común de expandir y desarrollar armoniosamente las economías de los Estados miembros, sino también el de consolidar*

una estructura orgánica supranacional, que delineada desde su nacimiento por las disposiciones del Tratado de Roma permitió que la Comunidad Europea tuviera órganos propios perfectamente diferenciables de los internos de cada país adherente.”²

Integración y Globalización

Sostiene la mayoría de los autores, que la integración regional es el modelo apto para adaptarse a las nuevas exigencias que impone el mundo globalizado. Sin lugar a dudas brindar un concepto unánime de globalización es prácticamente imposible, pero podemos aproximarnos a ella afirmando que se manifiesta mediante *“...una creciente interdependencia no solo de los Estados sino también de las sociedades, de forma que lo que pasa en algún lugar del planeta, y en ciertas materias, tiene sus consecuencias en otros ámbitos del mismo...”³*. Puede ser entendida *“...como un proceso de reestructuración global y multidimensional, cuyos efectos han transformado e influenciado no solamente el espacio económico de las sociedades, sino también los aspectos políticos y sociales de las mismas.”⁴*

Entre sus principales efectos podemos enunciar:⁵

- Creciente densidad del intercambio comercial.
- Daños y atentados ecológicos globales.
- Redes globales de mercados financieros.
- Exigencia universalmente aceptada del respeto a los derechos humanos.

² Vázquez, Adolfo Roberto. “El MERCOSUR y su necesaria complementación mediante un tribunal supranacional”. LL, 1998-F,1201

³ Citado por Ricardo Haro en “Estudios sobre federalismo, justicia, democracia y derechos humanos” p. 209. UNAM.

⁴ Paikin Damián. “Ciudades regiones e identidades recreadas. La integración regional y los actores sub- estatales”. Revista MERCOSUR Parlamentario N°5.

⁵ Hernández Antonio Maria. “Integración y Globalización: Rol de las regiones, provincias y municipios”. p 23. Ed. Depalma

- Junto a los gobiernos hay nuevos actores transnacionales con cada vez mayor poder (multinacionales, organizaciones no gubernamentales, etc.)

Afirma Guillermo Fernández Soto⁶ que entre los efectos negativos que produce la globalización se destacan;

- La globalización es asimétrica. No funciona igual para los países ya desarrollados que para los subdesarrollados. La globalización crea desigualdad internacional.

- La globalización crea, al interior de cada sociedad, una suerte de dualismo, dos esferas de ciudadanos, una de las cuales se conecta exitosamente a la globalización, y otra que no, que pierde el tren. Crea desigualdad nacional.

A pesar de que actualmente se debate en grandes foros mundiales sobre la conveniencia o no de la globalización, lo cierto es que esta resulta un proceso irreversible que sólo podrá ser reencaminado para que sea más equitativo y que beneficie a toda la población mundial por igual.

Señala Anthony Giddens⁷ que el significado "globalización" ha generado reacciones totalmente opuestas. Ubica por un lado a los "escépticos", quienes afirman que la economía globalizada no es diferente de la que existía en periodos anteriores, el mundo funciona de forma bastante parecida a como lo ha hecho durante muchos años.

En la vereda de en frente, se ubican los "radicales" quienes aseveran que el mercado global esta mucho mas desarrollado y es ajeno a las fronteras nacionales. Los Estados han perdido gran parte de su soberanía y los políticos mucha de su capacidad para influir en los acontecimientos. La era del Estado-Nación ha terminado, lo que

⁶ "El Proceso De Integración Andina: Resultados y Perspectivas". Exposición del Secretario General de la Comunidad Andina, Guillermo Fernández De Soto disponible en www.comunidadandina.org/public/fernandez.pdf

⁷ Giddens Anthony. "Un mundo desbocado. Los efectos de la globalización en nuestras vidas." p 13 Ed. Taurus.

llevo al escritor japonés Kenichi Ohme a decir *"que los Estados se convirtieron en meras ficciones."*⁸

Entre escépticos y radicales, opino que les asiente la razón a estos últimos, ello en virtud de que los volúmenes del comercio internacional se han acrecentado notablemente en las últimas décadas, impulsado seguramente, por la revolución tecnológica en áreas como la informática y las comunicaciones, lo que nos lleva ha encontrarnos en un mundo cada vez más interrelacionado, en el que las fronteras se dilatan día a día, y en el cual acontecimientos surgidos en lugares remotos, repercuten inmediatamente en otros sectores del globo.

Para muchos la integración regional está siendo sustituida por una suerte de integración mundial o sea la globalización, este fenómeno planetario sustituiría la necesidad de integración como proceso, pero esto es falso, justamente *"...para enfrentar la globalización, los países necesitan comprometerse en procesos integrativos que los preserven y potencien al mismo tiempo."*⁹

Es indudable que en los nuevos desafíos que plantea esta nueva era, el Estado no solo se convierte en demasiado pequeño para solucionar grandes problemas, sino también demasiado grande para solucionar pequeños problemas. Para este último supuesto, debemos acudir al principio de "subsidiariedad", el cual implica que *"nunca un nivel institucional o social superior debe asumir los roles que pueden ser satisfechos por los niveles inferiores"*¹⁰, de este modo, es necesario acudir a la descentralización, creando nuevos puntos de decisión diferentes e independientes al centro originario. En cambio para el primer supuesto los Estados han acudido a la formación de bloques regionales a través de la integración, definida como "e/

⁸ Ídem.

⁹ Giacalone Rita. "La integración regional en la historia" disponible en www.comunidadandina.org/bda/docs/VE-INT-0003.pdf.

¹⁰ Citado por Ricardo Haro en Estudios sobre federalismo, justicia, democracia y derechos humanos p. 215. Ed. UNAM

proceso de creación de un espacio económico, político y social por la interpenetración voluntaria y solidaria de los Estados Parte, a partir de intereses comunes, que tiene como objetivo el desarrollo armónico y cuyos mecanismos e instrumentos quedan definidos en el Tratado que le da origen.”¹¹

Es importante destacar que la “integración” y “descentralización”, no son conceptos excluyentes, más bien es necesario que se complementen a través de un eficaz reparto de competencias, de modo tal que el Estado pueda adaptarse a las nuevas exigencias del mundo globalizado.

Grados de Integración

Los procesos de integración pueden pasar por diferentes etapas en la que los vínculos de integración se van acrecentando:

- **Zona de libre comercio:** se caracteriza por la eliminación de obstáculos arancelarios y no arancelarios sobre la circulación de mercaderías entre los Estados partes. Pero cada Estado mantiene su propio arancel con respecto a terceros estados. Un claro ejemplo de una zona de libre comercio lo constituye el NAFTA, por el cual Estados Unidos, Canadá y México forman un bloque comercial en miras de fortalecer el tráfico de bienes y servicios entre los países miembros.

- **Unión aduanera:** a la libre circulación de mercaderías entre los Estados partes se suma la fijación de un arancel externo común, fijando una misma política arancelaria en cuanto a las exportaciones e importaciones. Algunos autores¹² denominan unión tarifaria a la fijación del arancel externo común, y si dicho arancel es destinado a un “pozo” compartido

¹¹ Sosa Alberto J. “El ABC del MERCOSUR” disponible en <http://www.amersur.org.ar/Integ/ABCMercosur.htm>

¹² Dromí, Ekmekdjian, Rivera. “Derecho Comunitario.” p. 114. ED. Ciudad Argentina.

por los Estados parte estaríamos en presencia de una unión aduanera.

- **Mercado Común:** se constituye cuando a la plena realización de una unión aduanera se adiciona la libre circulación de factores productivos: capital, trabajo y servicio. *“La circulación de capital presenta especial interés por la posibilidad de obtener recursos financieros fuera de las fronteras nacionales (por ejemplo emitiendo acciones u obligaciones) y la circulación de trabajo supone la igualdad de tratamiento para los nacionales y los extranjeros pertenecientes al mercado común.”*¹³

- **Unión Economía y Monetaria:** a todo lo expuesto, se suma una misma política macroeconómica para todos los Estados miembros, y la existencia de un único emisor de moneda, lo cual implica la creación de un Banco Central Comunitario.

Procesos Supranacionales e Intergubernamentales

El hecho de que los Estados cedan parte de su soberanía para determinadas materias y que órganos diferentes a los países miembros tomen medidas vinculantes para todos ellos (sin importar que este de acuerdo o no alguno de los Estados), nos acerca a la noción de supranacionalidad, sobre la cual giran cuatro cuestiones esenciales:¹⁴

- ¿Quién decide? La estructura política propia de la organización

- ¿Cómo decide? Mediante unas reglas de funcionamiento que escapen del control individual, y por tanto soberano, de los Estados miembros de la organización.

¹³ Vásquez Adolfo Roberto. “El MERCOSUR y su necesaria complementación mediante un Tribunal supranacional” LL 1998-F,1201

¹⁴ Alonso García Ricardo. “Sistema Jurídico de la Unión Europea” p. 16. Ed. Thomson – Civitas.

- ¿Quién controla lo decidido? Una estructura jurisdiccional, también propia de la organización,
- ¿Efectos de lo decidido? Obligatorio para los Estados miembros y sus ciudadanos en términos de eficacia directa y primacía derivados del propio ordenamiento comunitario.

Partiendo de la naturaleza de los órganos que integran una organización internacional, Schermes Henry¹⁵, clasifica las organizaciones internacionales en dos grandes grupos: por una parte, las organizaciones intergubernamentales y por otra, las organizaciones supranacionales. Entre las principales características que se observan en las primeras, destaca: a) los poderes decisorios son ejercidos, primordialmente por representantes gubernamentales, y b) en materias importantes, los gobiernos no pueden ser obligados por los órganos de la organización en contra de su voluntad. Esto implica que en este tipo de organización, la obligatoriedad proviene de la cooperación intergubernamental y, desde otro aspecto, las decisiones obligatorias que pudiesen adoptar, deben contar, en todo caso, con la aprobación unánime de los Estados miembros.

En tanto que las características de las organizaciones supranacionales están dadas por: a) las decisiones de sus órganos pueden ser obligatorias para los Estados miembros; b) los órganos encargados de adoptar decisiones no dependen enteramente de la cooperación de todos los Estados Partes, lo que supone su aprobación por mayoría; c) la organización debe estar dotada de poderes para adoptar normas obligatorias y directamente aplicables a las personas particulares de los Estados miembros; d) los órganos deben tener, asimismo, la facultad o el poder de hacer efectivas sus decisiones, y e) la organización y sus órganos deben tener autonomía financiera.

¹⁵ Dreyzin de Klor, Adriana. "Hacia el ordenamiento jurídico del MERCOSUR." LL 1996-C, 1189

Soberanía y Supranacionalidad

Sin lugar a dudas, la noción de supranacionalidad viene acompañado de la cesión de derechos soberanos a un nuevo ente encargado de tomar decisiones vinculantes para sus integrantes, lo que lleva a reformular la noción clásica del término "soberanía", el cual se remonta a la Edad Media, entendida como la autoridad del Rey frente al Papa, al Sacro Imperio Romano Germánico y sobretodo a los señores feudales. Fue Jean Bodin, quien acuñó el término soberanía, entendido como *"el poder absoluto y perpetuo de una Republica, no limitado ni en poder, ni en responsabilidad, ni en tiempo"*. Sin embargo el mismo autor entendía que la soberanía tenía ciertos límites; por un lado el derecho divino y natural y por el otro a la ley común de todos los pueblos, es decir al derecho internacional.

En la nota al Art. 2507 Velez señala que *"...el pueblo considerado como poder soberano, tiene sobre su territorio una acción aún más alta, el ejercicio de su derecho de imperio, de legislación, de jurisdicción, de mando y administración, en una palabra, un derecho de soberanía en toda la extensión del territorio. Se puede decir entonces, que el dominio internacional es el derecho que pertenece a una nación, de usar, de percibir sus productos, de disponer de su territorio con exclusión de otras naciones, de mandar en él como poder soberano, independientemente de todo poder exterior, derecho que crea para los otros Estados, la obligación correlativa de no poner obstáculo al empleo que haga la nación propietaria de su territorio y de no arrogarse ningún derecho de mando sobre este mismo territorio..."*.

Uno de los primeros límites a la soberanía entendida como poder absoluto e ilimitado, lo constituye la celebración de tratados internacionales en virtud de los cuales los Estados adquieren derechos y contraen obligaciones.

Con el fin de la primera guerra mundial, comienza a vislumbrarse un cambio en las relaciones entre Estados, la creación de la Sociedad de Naciones constituye el primer ejemplo de una organización internacional de vocación universal y competencia general destinada a desarrollar la cooperación técnica y política entre las grandes y pequeñas naciones y a garantizar la paz y seguridad internacional, la cual fracasa con el inicio de la segunda guerra mundial.

Finalizada la segunda guerra mundial, nace un nuevo modo de relacionamiento entre Estados, *"...basado en una cooperación de tipo reforzado que produce la integración de los Estados en un ente organizativo distinto en el cual se buscan soluciones conjuntas, ya no para ser aplicadas en los ámbitos nacionales sino destinadas a ser aplicadas en un espacio común ampliado formado a partir del acuerdo de voluntades de determinados Estados firmantes de ese tratado de integración"*¹⁶. De este modo nace el CECA, un fenómeno integrativo de Estados sin precedentes, en el cual los Estados partes cedieron en determinadas materias parte de su soberanía a un órgano independiente encargado de arribar a decisiones vinculantes para sus miembros.

Este nuevo fenómeno, lleva a repensar el contenido del concepto soberanía, entendido como el ejercicio univoco del poder político en un territorio dado. . En este sentido, se explicó que *"el fenómeno de la integración supraestatal en diversos niveles, supone una transformación de la soberanía tal como se la concebía cuando nacieron los estados nacionales en el siglo XV y que se definían a sí mismos con relación a la extranjería representada por las otras naciones"*¹⁷.

¹⁶Bertoni Liliana. "Regionalismo y regionalización" p2. en www.caei.com.ar/es/programas/integracion.

¹⁷ GELLI, María Angélica, "Constitución de la Nación Argentina, comentada y concordada", LL, 2001, p. 524.

En el mismo sentido afirma Markus Kotzur *"...la idea de la soberanía surgió en la historia, resultaría estéril toda consideración ahistórica y ajena a la realidad, porque la soberanía está sujeta a la evolución y al cambio, y por ello tiene que plantear su pretensión de validez, y reconocer sus límites, en la realidad del mundo actual de los Estados... Una concepción actualizada de la soberanía tiene que ser desarrollada a partir de la red cada vez más compleja de vínculos supranacionales..."*¹⁸. En este sentido se ha dicho que *"la soberanía compartida, traduce en la realidad un aumento de la soberanía efectiva, en detrimento de una concepción anacrónica, retórica e ilusoria de la soberanía clásica..."*¹⁹

Derecho Comunitario

A lo largo de estas páginas hemos visto que la integración implica la cesión de determinados derechos soberanos a un nuevo punto de decisión, ya sea de naturaleza intergubernamental o supranacional.

En los procesos supranacionales, caracterizados por la presencia de órganos que representan el interés comunitario, encontramos una efectiva vigencia del derecho comunitario, debido a que existe un ordenamiento jurídico autónomo e independiente de los nacionales, ya que cuentan con órganos productores, fuentes normativas, y un sistema de interpretación y exigencia de cumplimiento distinto a la de sus miembros.

Isaac Guy²⁰ define al derecho comunitario como *"...un conjunto organizado y estructurado de normas jurídicas, que dispone de; a) fuentes propias b) órganos de producción normativa, también propios sujetos a procedimientos, y a esquema de relaciones reglados c) un sistema judicial de garantía de su aplicación e interpretación uniforme."*

¹⁸ "La soberanía hoy. Palabras clave para un diálogo europeo-latinoamericano sobre un atributo del Estado constitucional moderno" p 95. UNAM.

¹⁹ Palabras del parlamentario europeo Souza Pinto en la inauguración del Parlamento del MERCOSUR.

²⁰ "Manual de Derecho Comunitario General." p 111. Ed Ariel.

Entre las principales características del derecho comunitario, se destacan las siguientes:

Efecto Directo: es decir la aptitud que tiene el ordenamiento de la integración (originario y derivado) para generar (siempre que la norma sea precisa e incondicional) derechos y obligaciones tanto para los Estados como para los particulares (personas físicas y jurídicas), que podrán ser invocados antes las autoridades públicas, en especial ante los jueces internos, quienes deberán salvaguardar tales derechos.

*"Que los particulares sean destinatarios de las normas comunitarias favorece en forma decisiva a la aplicación uniforme del derecho comunitario en los Estados parte y fortalece su eficacia, porque todo particular puede requerir al juez interno que no aplique derecho nacional contrario al comunitario directamente aplicable."*²¹

La posibilidad de invocar ante Tribunales nacionales el derecho comunitario fue proclamada en el caso Van Gend & Loos (1963) por el Tribunal de Justicia Europeo, en el cual, apartándose del principio de Derecho Internacional consistente en que las obligaciones internacionales están orientadas y dirigidas a los Estados partes contratantes (cuyos respectivos derechos son los que determinan en que medida y a través de que métodos tales obligaciones pueden producir efectos jurídicos en el ámbito interno), afirmó el Tribunal que *"la Comunidad constituye un nuevo ordenamiento jurídico de Derecho Internacional en beneficio del cual los Estados han limitado, aunque en ámbitos restringidos, sus derechos soberanos y cuyos sujetos son no solo los Estados miembros, sino también los*

²¹ Freeland López Lecube. "Manual de Derecho Comunitario." p 228. Ed Abaco de Rodolfo Depalma.

ciudadanos de manera que independientemente de la legislación de los Estados miembros, el Derecho Comunitario no solo impone obligaciones a los individuos sino que esta destinado a conferirles derechos que forman parte de su patrimonio jurídico."²². Para reconocer efecto directo a las normas es necesario que las mismas contengan un mandato claro, preciso e incondicionado de hacer o no hacer determinada cosa.

Suele distinguir la doctrina entre efecto directo vertical y el horizontal. Mientras que el primero hace referencia a la posibilidad que tiene un particular a acudir a los órganos jurisdiccionales de su propio Estado y solicitar la aplicación de las normas comunitarias. El horizontal implica la posibilidad por parte del particular de poder invocar las normas de derecho comunitario a otro particular.

- **Primacía:** Implica "*...el desplazamiento de la ley interna a favor del derecho comunitario*"²³ por el cual frente a una norma de la Comunidad no es posible invocar, en caso de conflicto, las disposiciones del ordenamiento interno cualquiera sea su rango, como pretexto para inaplicar un acto regional. El principio de la primacía opera en un plano diferente al del efecto directo; el primero hace referencia a la superioridad de la norma comunitaria sobre la nacional. En cambio, la eficacia directa alude al efecto vinculante de la norma respecto de los ciudadanos de los países miembros y en relación a los propios Estados.²⁴

²² Alonso García Ricardo. "Sistema Jurídico de la Unión Europea." p 197. Ed. Thomson Civitas.

²³ Perotti Alejandro Daniel. "Habilitación Constitucional para La Integración Comunitaria - Estudio sobre los Estados del MERCOSUR" Tomo I. p 12. Ed. Juruá

²⁴ Cassagne, Juan Carlos. El MERCOSUR y las relaciones con el derecho interno LL 1995-C- 875

Señala Freeland López Lecube que *“el principio de primacía forma parte de la noción misma de la Comunidad, es necesario que cada uno de los Estados miembros se someta a la regla común que se vera condenada a desaparecer si se admitiese que un Estado miembro la puede derogar a su gusto de manera unilateral. Si en un Estado miembro se respetaran los principios que en otro no se respetan, se quebraría el equilibrio y se generaría una discriminación entre los nacionales de los Estados miembros que tendrían derechos y obligaciones en ciertos Estados comunitarios no reconocidos para sus pares en otros”*²⁵.

En cuanto a la Unión Europea los Tratados constitutivos no decían nada respecto de la relación que existía entre el orden jurídico de la Comunidad y el de los nacionales. Tal cuestión fue abordada por el Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea, en el caso “Simmenthal”, en el que dijo *“el juez nacional encargado de aplicar, en el marco de su competencia, las disposiciones de Derecho comunitario, está obligado a garantizar la plena eficacia de dichas normas dejando, si procede, inaplicadas, por su propia iniciativa, cualesquiera disposiciones contrarias de la legislación nacional, aunque sean posteriores, sin que esté obligado a solicitar o esperar la derogación previa de estas por vía legislativa o por cualquier otro procedimiento constitucional”*²⁶

- **Aplicabilidad Inmediata:** *“...a diferencia del efecto directo, en virtud del cual una norma comunitaria genera derechos y obligaciones que pueden ser invocados por los*

²⁵ Freeland López Lecube. “Manual de Derecho Comunitario.” p 240. Ed Abaco de Rodolfo Depalma

²⁶ Alonso García Ricardo. “Sistema Jurídico de la Unión Europea.” p 221. Ed. Thomson Civitas

*ciudadanos de los países miembros, la aplicabilidad inmediata se refiere a la capacidad que tienen las disposiciones del bloque para ser parte de forma automática del derecho aplicable en el ámbito de los sistemas jurídicos nacionales, sin necesidad de acto alguno de las autoridades estatales que las incorpore, internalice, transforme, etc.*²⁷. “La aplicabilidad inmediata implica la adopción de la teoría monista. Conforme a ello, las normas primarias y las derivadas del derecho comunitario deben ser aplicadas por los poderes de los Estados miembros, no pudiendo invocar razones de derecho constitucional para abstenerse a hacerlo”²⁸.

²⁷ Perotti Alejandro Daniel. “Habilitación Constitucional para La Integración Comunitaria - Estudio sobre los Estados del MERCOSUR” Tomo I. p 12. ED. Juruá

²⁸ Ekmekdjian. “Introducción al Derecho Comunitario Latinoamericano.” p 68. Ed. Depalma.

MERCOSUR

Antecedentes

Ya tratados el tema de la integración regional, con sus principales características, en el presente capítulo, se realiza un breve repaso sobre los antecedentes integrativos en Latinoamérica, para luego analizar la naturaleza y funcionamiento interno del MERCOSUR.

A lo largo de la historia latinoamericana han existido numerosos proyectos para lograr la integración en Sudamérica, afirma Vásquez²⁹ que *"América es una de las regiones en donde los países son más proclives a la concreción de estos procesos, tanto sea por razones culturales, étnicas, como fundamentalmente legislativas prácticamente todos están dominados por principios de derecho romano, lo que facilita grandemente la armonización normativa."*

El primer antecedente coincide con la firma del Tratado de Montevideo en 1960, en el cual se constituye la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), integrada por Argentina, Brasil, Chile, Paraguay, Uruguay, México y Perú a los que se incorporaron Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela. Si bien el ALALC perseguía una zona de libre comercio, tenía como principal objetivo, enunciado en el preámbulo, el establecimiento en forma progresiva de un mercado común. Posteriormente en 1980, nuevamente en Montevideo es reemplazada por la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), la cual promueve la expansión de la integración de la región, a fin de asegurar su desarrollo económico y social, y tiene como objetivo final el establecimiento de un mercado común.

Afirma Freeland Lopez Lecube, que *"...el fracaso de estos ambiciosos procesos se debe a la búsqueda de objetivos muy complejos y elevados, mediante medios siempre inadecuados e*

²⁹ Ídem.

*insuficientes.*³⁰ A diferencia del funcionalismo europeo, que señalaba que Europa no se hará de un solo golpe sino a pequeños pasos.

Creación. Estructura institucional.

Teniendo 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, el 26 de marzo de 1991 suscriben en Asunción el "Tratado Para la Constitución de un Mercado Común", integrado por Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay.

El Tratado de Asunción (en adelante TA) establece un periodo de transición hasta el 31 de diciembre de 1994, hasta dicha fecha los Estados partes se comprometen a conformar un mercado común, el cual consiste en la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos, el establecimiento de un arancel externo común y la adopción de una política comercial común, la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales y la armonización de legislaciones en las áreas pertinentes, para lograr el fortalecimiento del proceso de integración.

Durante dicho periodo, se establece una estructura institucional temporaria, la que paso a ser definitiva, cuando el 17 de diciembre de 1994, en cumplimiento con el Art. 18 del TA, los países miembros suscribieron el denominado Protocolo de Ouro Preto (en adelante POP). En síntesis la estructura institucional del MERCOSUR, es la siguiente:

- **El Consejo del Mercado Común;** integrado por los Ministros de Relaciones Exteriores y los Ministros de Economía de los Estados Partes. Es el órgano superior del Mercado Común, al cual le corresponde la conducción política del mismo y la toma de decisiones para asegurar el cumplimiento de los

³⁰ Freeland López Lecube. "Manual de Derecho Comunitario." P. 99. Ed Abaco de Rodolfo Depalma.

objetivos y plazos establecidos para la constitución definitiva del Mercado Común. El Consejo, se pronuncia mediante decisiones, las cuales serán obligatorias para los países miembros. Entre sus principales funciones se destacan:

- Velar por el cumplimiento del Tratado de Asunción, de sus Protocolos y de los acuerdos firmados en su marco;

- Formular políticas y promover las acciones necesarias para la conformación del mercado común;

- Ejercer la titularidad de la personalidad jurídica del MERCOSUR

- Negociar y firmar acuerdos, en nombre del MERCOSUR, con terceros países, grupos de países y organismos internacionales.

- Pronunciarse sobre las propuestas que le sean elevadas por el Grupo Mercado Común;

- Crear los órganos que estime pertinentes, así como modificarlos o suprimirlos;

- Aclarar, cuando lo estime necesario, el contenido y alcance de sus Decisiones;

- Adoptar Decisiones en materia financiera y presupuestaria.

- **El Grupo del Mercado Común;** integrado por cuatro miembros titulares y cuatro miembros alternos por país, que representen a los Ministerios de Relaciones Exteriores, Economía y al Banco Central. El Grupo es el órgano ejecutivo del MERCOSUR y se pronuncia mediante resoluciones, las cuales serán obligatorias para los países miembros. Entre sus funciones se destacan;

- Velar, dentro de los límites de su competencia, por el cumplimiento del Tratado de Asunción, de sus Protocolos y de los acuerdos firmados en su marco;

- Proponer proyectos de Decisión al Consejo del Mercado Común;

- Tomar las medidas necesarias para el cumplimiento de las Decisiones adoptadas por el Consejo del Mercado Común;

- Manifestarse sobre las propuestas o recomendaciones que le fueren sometidas por los demás órganos del MERCOSUR en el ámbito de sus competencias;

- Negociar, con la participación de representantes de todos los Estados Partes, por delegación expresa del Consejo del Mercado Común y dentro de los límites establecidos en mandatos específicos concedidos con esa finalidad, acuerdos en nombre del MERCOSUR con terceros países, grupos de países y organismos internacionales. El Grupo Mercado Común, cuando disponga de mandato para tal fin, procederá a la firma de los mencionados acuerdos. El Grupo Mercado Común, cuando sea autorizado por el Consejo del Mercado Común, podrá delegar los referidos poderes a la Comisión de Comercio del MERCOSUR;

- Aprobar el presupuesto y la rendición de cuentas anual presentada por la Secretaría Administrativa del MERCOSUR;

- Adoptar Resoluciones en materia financiera y presupuestaria, basado en las orientaciones emanadas del Consejo;

- **La Comisión de Comercio del MERCOSUR:** es el órgano encargado de asistir al Grupo, y le compete velar por el cumplimiento por la aplicación de los instrumentos de política comercial común acordados por los Estados Partes para el funcionamiento de la unión aduanera, también realiza un seguimiento y revisa temas y materias relacionados con la política comercial común de los países miembros. La Comisión se pronuncia a través de directivas o propuestas, la diferencia entre ambas radica en que la primera es vinculante para los estados partes. Entre sus principales funciones se destacan:

- Velar por la aplicación de los instrumentos comunes de política comercial intra-MERCOSUR y con terceros países, organismos internacionales y acuerdos de comercio;

- Considerar y pronunciarse sobre las solicitudes presentadas por los Estados Partes con respecto a la aplicación y al cumplimiento del arancel externo común.

- Analizar la evolución de los instrumentos de política comercial común para el funcionamiento de la unión aduanera y formular Propuestas a este respecto al Grupo Mercado Común;

- Tomar las decisiones vinculadas a la administración y a la aplicación del arancel externo común y de los instrumentos de política comercial común acordados por los Estados Partes;

- Informar al Grupo Mercado Común sobre la evolución y la aplicación de los instrumentos de política comercial común

- Proponer al Grupo Mercado Común nuevas normas o modificaciones a las normas existentes en materia comercial y aduanera del MERCOSUR

- **La Secretaria Administrativa del Grupo del Mercado Común;** tiene su sede en la ciudad de Montevideo y es la responsable de la prestación de servicios a los demás órganos del MERCOSUR. Tiene a su cargo el archivo oficial de la documentación del MERCOSUR, realiza la publicación y difusión de normas, traduciéndola en los dos idiomas oficiales (español y portugués), y publicándolas en el Boletín Oficial.

- **El Foro Consultivo Económico – Social:** es el encargado de representar los sectores económicos y sociales de cada Estado Parte. Tiene una función consultiva, se manifiesta a través de recomendaciones dirigidas al Grupo.

- **El Parlamento del MERCOSUR:** a partir del el 14 de diciembre de 2006, la Comisión Parlamentaria del MERCOSUR (creada en el TA y regulada en el POP), fue reemplazada por el Parlamento del MERCOSUR, un órgano unicameral que en su

primer etapa estará integrado por miembros designados por sus respectivas legislaturas locales. Finalizado el periodo de transición, sus miembros serán elegidos por sufragio universal, directo y secreto. Mas adelante, analizare detalladamente este nuevo órgano.

- **Tribunal Permanente de Revisión:** En cumplimiento con el Anexo III del TA, en el que exige un Sistema Permanente de Solución de Controversias antes de la finalización del periodo de transición, el 17 de diciembre de 1991 se suscribió el Protocolo de Brasilia, que crea un Tribunal Arbitral destinado a resolver las controversias entre los Estados parte. El mencionado protocolo tuvo aplicación hasta el 1 de enero de 2004, en el cual comienza a regir el Protocolo de Olivos, que crea un Tribunal Permanente de Revisión, integrada por cinco jueces, con sede en Asunción. Frente a controversias entre cada Estado Parte, de oficio o a instancia de un reclamo presentado por un particular pueden plantear el litigio ante el Tribunal Ad Hoc o de común acuerdo pueden acudir directamente al Tribunal Permanente de Revisión.

- **La Comisión de Representantes Permanentes (CRPM):** a través de la Decisión 11/03, en el año 2003 se crea la CRPM, la que reúne a las representaciones diplomáticas de los Estados Parte ante la sede del MERCOSUR en Montevideo e incluye una Presidencia dotada de funciones de representación internacional. La CRPM no tiene capacidades decisorias pero sí de propuesta.

Naturaleza de los órganos mercosureños.

A diferencia de la Unión Europea (UE), en la que *"...el Consejo de la UE, protagonista principal del proceso decisorio y quien representa el interés comunitario, funciona en mucho sectores (progresivamente ampliados a medida que se profundiza en la integración), por mayoría, lo que supone una de las medidas mas significativas de la*

*supranacionalidad europea...*³¹. El MERCOSUR hace descansar su funcionamiento en un pleno sometimiento a la voluntad de los gobiernos de los Estados miembros, ya que si bien tanto las decisiones adoptadas por el Consejo, como las resoluciones del Grupo o las directivas de la Comisión, son vinculantes para los países miembros, para poder arribar a cada una de ellas es necesario el consenso de todos sus integrantes, es decir unanimidad, lo que implica que nos encontramos frente a órganos netamente intergubernamentales, (como afirma el Art. 2 del Protocolo de Ouro Preto) en el cual los Estados partes no quisieron ver comprometidas sus soberanías.

En igual sentido señala Ventura Daysy³² que *"...el marco institucional del período de transición es absolutamente intergubernamental, basado en la unanimidad con la presencia de todos los Estados miembros, que poseen un verdadero poder de veto con relación al orden del día. Por esta razón, la transición hacia el mercado común sólo puede hacerse a través de la conciliación de los intereses nacionales, ya que ninguna institución representa la voluntad colectiva de los signatarios del TA. La presencia exclusiva de funcionarios de los gobiernos nacionales en las instituciones, con clara preponderancia de la diplomacia, refuerza la característica de suma de voluntades nacionales y, por lo tanto, de cooperación, en lugar de la búsqueda de la expresión de una voluntad común o sea, de integración..." a lo que concluye que "el TA adopta, los objetivos de un proceso de integración, provistos de instrumentos típicos de la cooperación internacional..."*

La naturaleza intergubernamental de los órganos del MERCOSUR se justificó en el deseo de mantener el control del proceso de integración en manos de los gobiernos nacionales. Complementariamente, fue un intento por no "aislar" a aquellos

³¹ Alonso García Ricardo. "Sistema Jurídico de la Unión Europea" p. 53 Ed. Thomson Civitas

³² "Asimetrías entre el MERCOSUR y la Unión Europea" p. 84. ED. UNAM.

funcionarios encargados de tomar decisiones relativas al proceso de integración de las burocracias nacionales encargadas de transformar esas decisiones en políticas nacionales.

En miras de crear la estructura institucional definitiva, el GMC a través de la resolución 07/93, creó un grupo Ad Hoc de aspectos institucionales, por el cual se pudo observar la posición de cada uno de los países miembros³³.

Por un lado Argentina pretendía un órgano intergubernamental que represente los intereses de los Estados parte y que un órgano independiente de los gobiernos debía representar los intereses comunitarios. Al tener diferentes funciones estos órganos no debían estar subordinados entre sí y las tomas de decisiones serían por mayoría simple o calificada según la materia en discusión. También se mostró a favor de la creación del Parlamento del MERCOSUR con poder de iniciativa.

Paraguay y Uruguay se manifestaron a favor de la naturaleza intergubernamental para funciones ejecutivas y decisorias, pero un órgano jurisdiccional supranacional debía ser incorporado a la estructura institucional definitiva. Los tres Estados mencionados se manifestaron a favor de un ordenamiento jurídico autónomo dotado de aplicabilidad inmediata y de primacía sobre el derecho interno.

Sin embargo Brasil se mostró a favor de la exigencia de incorporación de las decisiones de los órganos del MERCOSUR en los ordenamientos internos, de acuerdo con cada proceso nacional de internalización.

Con la exigencia del consenso, con la cual cada Estado tiene un verdadero poder de veto, no lograron ser aprobadas ninguna de las propuestas que pretendían dotar a las instituciones del MERCOSUR cierto rasgo de supranacionalidad.

³³ Ventura Daysy "Asimetrías entre en MERCOSUR y la Unión Europea". p 116 y sgtes. ED. UNAM.

Resulta evidente la gran dificultad que acarrea el logro de un objetivo tan ambicioso, como lo es un Mercado Común, a través a un sistema de toma de decisiones tan poco ágil, y en el que no se encuentra representado el interés de la comunidad, mas bien las decisiones a las que se arriban deben satisfacer a todos los países miembros, lo que lleva a que por capricho de uno de sus gobernantes se vea entorpecido el proceso de integración.³⁴ Asimismo es importante destacar, que la toma de decisiones por consenso, con la integración de nuevos países al bloque, volverá mas complicada aun la toma de decisiones.

Si bien, frente a las circunstancias en que nace el proceso de integración en el Cono Sur, en la que cada uno de los países miembros buscaban consolidar sus democracias, lleva a aceptar que éste se genere a través de decisiones intergubernamentales respetando los tres principios básicos de este tipo de organización: las decisiones son adoptadas por órganos integrados por representantes de los gobiernos, la búsqueda del consenso para tomar decisiones y la ejecución de las mismas por parte de los propios Estados. A medida que la integración avanza la diferencia entre los intereses de los Estados involucrados y el de la Comunidad aumentan, además con la supranacionalidad se garantiza que el bloque no se paralice o sufra vaivenes propios de los cambios de gobierno de los países miembros.

En síntesis, en el actual modelo del MERCOSUR, con la exigencia del consenso, no hay una verdadera atribución de soberanías a una estructura jurídica supranacional, lo que nos lleva a encontrarnos mas cerca de un proceso clásico de cooperación entre Estados que a uno de integración con instituciones supranacionales, encargadas de dictar normas comunitarias.

³⁴ En igual sentido. "...El MERCOSUR se caracteriza por una asimetría interna entre su propósito constitutivo ambicioso y la fragilidad de los medios puestos a disposición por los Estados parte..." en "Asimetrías entre el MERCOSUR y Comunidad Europea." P 57.

Coincido con Ekmekdjian³⁵ quien sostiene la necesidad de órganos supranacionales que generen derecho comunitario derivado. Lo cual permitiría ir aplicando en forma directa e inmediata a los ciudadanos de los países miembros, las normas comunitarias tanto del derecho originario como el derivado. Concluye el autor señalando que si no hay atribuciones a órganos supranacionales, no hay generación de un verdadero derecho comunitario. Y sin la generación de un sistema jurídico comunitario autónomo, de jerarquía superior a la de los distintos sistemas nacionales, no hay integración posible. En fin, si no hay atribución de soberanías a órganos supranacionales, no hay integración posible.

Relaciones entre derecho comunitario y derecho interno.

Tanto el TA como el POP nada dicen acerca de la relación entre el derecho derivado de los órganos del bloque y el derecho interno de cada uno de los países miembros. Coincide la doctrina en señalar que al derecho originario del MERCOSUR debe ser aplicado el Art. 27 de la Convención de Viena la cual establece que ningún Estado puede invocar su derecho interno para incumplir un tratado internacional.³⁶

En cuanto al derecho derivado, como veremos en las siguientes paginas, la normativa del MERCOSUR, no cuenta con ninguno de los efectos caracterizantes del derecho comunitario.

Sobre la primacía del derecho emanado del bloque por sobre el derecho interno de cada uno de los países miembros, las normas constitutivas del MERCOSUR nada dicen al respecto. El protocolo de Ouro Preto solamente establece la vigencia simultánea de las normas comunitarias y su obligatoriedad (Art. 42), así como el compromiso de los Estados Parte de adoptar todas las medidas necesarias para

³⁵ Ekmekdjian. "Introducción al Derecho Comunitario Latinoamericano." p 350. ED Depalma.

³⁶ González, Flavio Floreal. "MERCOSUR: Un orden jurídico debilitado y dispar la necesidad de un cambio." LL 2000-B, 1031. Freeland López Lecube. "Manual de Derecho Comunitario." p 268. Ed Abaco de Rodolfo Depalma. Deluca Santiago. "Acceso a la Justicia en los Procesos de Integración: del paradigma europeo al MERCOSUR." La ley online.

asegurar, en sus respectivos territorios el cumplimiento de las mismas (Art. 38), pero nada hay que indique la primacía del derecho comunitario, y mucho menos su eficacia directa o inmediata independientemente o con abstracción de la existencia de un acto de incorporación por cada país.

Coinciden las constituciones de los cinco Estados parte en señalar que en ningún caso los tratados de integración pueden prevalecer a las Constituciones de los países miembros, pero no existe unicidad de criterio sobre el lugar que cabe ocupar al derecho comunitario frente al derecho nacional de cada uno de los Estados partes.

En este sentido, se hace necesario distinguir entre los tratados de integración y el derecho derivado creado por la estructura creada por el mencionado tratado. Así las cosas, tanto Argentina (Art. 75 inc22)³⁷, como Paraguay (Art. 137)³⁸ y Venezuela (Art. 153)³⁹, asignan a los tratados, convenios y acuerdos internacionales jerarquía superior a las leyes.

Coinciden sus legislaciones en señalar que dichos tratados tienen jerarquía superior a las leyes, pero en cuanto al derecho creado por los órganos supranacionales, solamente Argentina tuvo en cuenta dicha situación, al cual asignó al jerarquía superior a las leyes (Art. 75 inc24).

En cambio tanto Brasil como Uruguay no tienen disposición expresa que regule la situación de incompatibilidad entre una norma y un tratado. En ambas constituciones no existen cláusulas explícitas que consagren la supremacía de la constitución por sobre los

³⁷ Con anterioridad a la reforma constitucional de 1994, la CSJN había consagrado este principio en diversos fallos, ("Ekmekjian c/ Sofovich", 7/6/92; "Fibraca Constructora SCA c/ Comisión Técnica Mixta de Salto Grande", 7/7/93; "Cafés La Virginia SA s/ apelación")

³⁸ La Ley suprema de la República es la Constitución. Esta, los tratados, convenios y acuerdos internacionales aprobados y ratificados, las leyes dictadas por el Congreso y otras disposiciones jurídicas de inferior jerarquía, sancionadas en consecuencia, integran el derecho positivo nacional en el orden de prelación enunciado.

³⁹ "...Las normas que se adopten en el marco de los acuerdos de integración serán consideradas parte integrante del ordenamiento legal y vigente y de aplicación directa y preferente a la legislación interna"

convenios internacionales. Sin embargo el Superior Tribunal Federal del Brasil ha reconocido el principio de la primacía de la carta política por sobre los convenios internacionales apoyado en una base doble: por un lado, en el procedimiento de reforma constitucional que es más exigente y complejo que el mecanismo requerido para la aprobación de los tratados; y por el otro, en la posibilidad del control de constitucionalidad de los tratados prevista en el Art. 102, III, "b"⁴⁰. En tanto en Uruguay, resulta una posición pacíficamente aceptada en la doctrina y la jurisprudencia la supremacía constitucional sobre todas las normas vigentes en el derecho interno, con inclusión de las que provengan del derecho internacional.⁴¹

Sobre las posibles incompatibilidades entre una norma de derecho interno y un convenio internacional, ambos países aplican el criterio de equivalencia normativa. Al encontrarse en la misma posición jerárquica, rige el principio de temporalidad, en virtud del cual la norma posterior deroga a la anterior⁴², apoyados en los siguientes fundamentos:

- En ningún lugar la constitución nacional dispone que ratificado un tratado el parlamento esté inhibido de legislar, aún en sentido diverso del instrumento internacional.
- Al no existir en la carta fundamental norma expresa sobre dicha primacía, aceptarla conlleva una restricción constitucional que sólo su texto expreso podría establecer
- Aprobado un tratado, nuestro parlamento quedaría inhibido de dictar códigos o leyes que no coincidieran plenamente con aquel, lo que es totalmente inaceptable.

⁴⁰Perroti Alejandro Daniel. "Habilitación Constitucional para la Integración Comunitaria - Estudio sobre los Estados del MERCOSUR" - Tomo I. p 126. ED. Juruá

⁴¹ Perotti Alejandro Daniel. "Habilitación Constitucional para la Integración Comunitaria - Estudio sobre los Estados del MERCOSUR"- Tomo II. p 469. ED. Juruá

⁴² Hasta mediados del siglo pasado el Supremo Tribunal de Brasil, consagraba la primacía de los tratados internacionales por sobre el derecho interno sean estas normas anteriores o posteriores a la celebración del tratado.

Todo esto lleva a concluir que existen grandes asimetrías entre las Constituciones de los países miembros: la jerarquía normativa en el MERCOSUR es una para un socio y otra para otro miembro, de lo que deriva que una misma cuestión tenga alcance disímiles en diferentes Estados, *"lo que atenta con la condición de reciprocidad e igualdad exigida por el Art. 75 inc24 de la Constitución Nacional por lo cual el principio de la primacía puede carecer de eficacia en los hechos si los otros Estados no lo reconocen en sus ordenamientos constitucionales."*⁴³

En cuanto a la aplicabilidad inmediata de las normas del bloque, el mismo no se hace posible dentro del MERCOSUR, ya que es necesario un acto de internalización por parte de los países miembros. El POP establece un engorroso sistema de vigencia de la norma mercosureña, ya que una vez aprobada una norma por parte de los órganos del MERCOSUR, los Estados Partes adoptarán las medidas necesarias para su incorporación al ordenamiento jurídico nacional, una vez incorporado lo harán saber a la Secretaría Administrativa del MERCOSUR; cuando todos los Estados partes comunican a la Secretaria Administrativa la internalización de la norma, la misma entrara en vigencia a los 30 días⁴⁴.

Con el procedimiento establecido en el POP se brinda a los Estados un verdadero poder de veto que puede manifestarse en diferentes momentos; por un lado la simple ausencia o abstención de un Estado a cualquier reunión deliberativa permite bloquear la toma de decisiones, ello en virtud de la exigencia del consenso (Art. 37). Y frente al supuesto en que se halla arribado a una decisión, cualquier Estado, a pesar de haber prestado su conformidad, puede tornar

⁴³ Cassagne Juan Carlos. "El MERCOSUR y las relaciones con el derecho interno." LL 1995-C, 875.

⁴⁴ "...La necesidad de internalizar las normas del MERCOSUR refleja la posición del Brasil en la negociación del POP, argumentando que es necesario garantizar la participación efectiva de los Parlamentos nacionales en la producción de normas a fin de evitar el déficit democrático sufrido en la Unión Europea...". Ventura Daisy. "Asimetrías entre el MERCOSUR y la Unión Europea" p 178.

inaplicable la misma simplemente sin comunicar a la Secretaria Administrativa la adopción de la medida en cuestión (Art. 40).

Lo señalado en el párrafo anterior motivó al Consejo⁴⁵ a solicitar a la Comisión Parlamentaria Conjunta (órgano representativo de los Parlamentos de los Estados partes) que efectuó las gestiones necesarias ante los Poderes Legislativos de los Estados Partes, a fin de acelerar los procedimientos internos necesarios para la incorporación de la Normativa MERCOSUR que requiera aprobación legislativa.

Señala González Floreal⁴⁶ que *"las demoras en internalizar nos revelan una vigencia retardada del derecho derivado del esquema. En el MERCOSUR han existido demoras de dos a tres años en internalizar, lo que manifiesta no sólo un desfase temporal considerable entre la producción de la norma y su vigencia, sino también, retrasos importantes en la implementación de las políticas comprometidas que en muchos casos derivaron en conflictos"*.

Afirma Cátala Pierre⁴⁷ que *"...El número de normas que han sido internalizadas por los Estados se estima hoy en menos de 50%. Lamentablemente, cada Estado ha seguido una política personal en la elección de normas integradas, de suerte que algunas de ellas permanecen inaplicables por no haber sido integradas por algunos Estados..."*⁴⁸.

En cuanto al efecto directo, con la necesidad de internalización de la norma mercosureña, el particular solo podrá invocar una norma emanada del bloque, siempre y cuando la misma se encuentre internalizada a través de la creación de una norma interna, lo que nos

⁴⁵ Decisión N° 3/99.

⁴⁶ González, Flavio Floreal. MERCOSUR: "Un orden jurídico debilitado y dispar la necesidad de un cambio." LL 2000-B, 1031

⁴⁷ Catala Pierre. "Un sistema documental para acrecentar la seguridad jurídica en el MERCOSUR." LL 2007-F, 1425

⁴⁸ Confirma el informe elaborado por la Secretaria Administrativa que establece que entre enero del año 2000 y mayo del 2004 se incorporó sólo un 40% de las Decisiones del CMC, un 26% de las resoluciones del GMC (GMC), y un 43% de las Directivas emitidas por la CCM que requerían de incorporación. (Secretaria del MERCOSUR 2004.).

lleva a concluir que los particulares están invocando una propia norma nacional y no el derecho emanado del bloque.

Habilitación Constitucional

A lo largo de estas páginas hemos visto que la estructura institucional del MERCOSUR, es de corte netamente intergubernamental, en los que se hace necesario arribar al consenso para la adopción de las decisiones, y una vez adoptadas, las mismas no cuentan con ninguno de los atributos caracterizantes de las normas comunitarias.

Teniendo en cuenta, que tarde o temprano será necesaria una reforma del bloque hacia una estructura supranacional con la efectiva vigencia de un verdadero derecho comunitario, es oportuno realizar un breve análisis, sobre las constituciones de los países miembros, para saber si las mismas han previsto la posibilidad de delegar determinadas competencias a órganos supranacionales.

En cuanto a la participación en procesos de integración intergubernamentales, las cartas fundamentales de los cinco países miembros del MERCOSUR, permiten la participación en este tipo de procesos.

Pero en lo que hace a la integración supranacional, se pueden observar dos grupos; por un lado las constituciones de Argentina (Art. 75 inc. 24⁴⁹), Paraguay (Art.145⁵⁰) y Venezuela (Art. 153⁵¹),

⁴⁹ "Aprobar tratados de integración que deleguen competencias y jurisdicción a organizaciones supraestatales en condiciones de reciprocidad e igualdad, y que respeten el orden democrático y los derechos humanos. Las normas dictadas en su consecuencia tienen jerarquía superior a las leyes. La aprobación de estos tratados con Estados de Latinoamérica requerirá la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara. En el caso de tratados con otros Estados, el Congreso de la Nación, con la mayoría absoluta de los miembros presentes de cada Cámara, declarará la conveniencia de la aprobación del tratado y sólo podrá ser aprobado con el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, después de ciento veinte días del acto declarativo.

La denuncia de los tratados referidos a este inciso, exigirá la previa aprobación de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara."

Al decir de Bidart Campos "la cláusula era imprescindible si se quería encarar con realismo un fenómeno universal aperturista, favorable a las integraciones

contienen en sus respectivas leyes fundamentales cláusulas habilitantes que posibilita a las autoridades competentes (poderes ejecutivo y legislativo) ceder atribuciones de los tres departamentos de gobierno, siempre en el marco de tratados de integración, a órganos externos a la estructura estatal, debiendo tal delegación como así también el orden jurídico resultante, observar determinados requisitos pautados en los propios artículos constitucionales.⁵²

- Por un lado, los que denominaremos requisitos formales, nuestra Constitución (Art. 75 inc24) distingue entre tratados celebrados con países latinoamericanos de los celebrados con otros Estados⁵³, en el primer supuesto es necesario la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara. Mientras que en el segundo supuesto es necesario un acto de declaración sobre la conveniencia de la aprobación del tratado, en el cual se exige la mayoría absoluta de los miembros presentes de cada Cámara y pasados 120 días del acto de declaración mencionado en necesario la mayoría absoluta de la

supraestatales y al derecho comunitario que es propio de ellas” en “A diez años de la Reforma Constitucional de 1994” p 521.

⁵⁰“La República del Paraguay, en condiciones de igualdad con otros Estados, admite un orden jurídico supranacional que garantice la vigencia de los derechos humanos, de la paz, de la justicia, de la cooperación y del desarrollo, en lo político, económico, social y cultural.

Dichas decisiones sólo podrán adoptarse por mayoría absoluta de cada Cámara del Congreso”

⁵¹“La República promoverá y favorecerá la integración latinoamericana y caribeña, en aras de avanzar hacia la creación de una comunidad de naciones, defendiendo los intereses económicos, sociales, culturales, políticos y ambientales de la región. La República podrá suscribir tratados internacionales que unan y coordinen esfuerzos para promover el desarrollo común de nuestras naciones, y que aseguren el bienestar de los pueblos y la seguridad colectiva de sus habitantes. Para estos fines, la República podrá atribuir a organizaciones supranacionales, mediante tratados, el ejercicio de las competencias necesarias para llevar a cabo estos procesos de integración. Dentro de las políticas de integración y unión con Latinoamérica y el Caribe, la República privilegiará relaciones con Iberoamérica, procurando sea una política común de toda América Latina. Las normas que se adopten en el marco de los acuerdos de integración serán consideradas parte integrante del ordenamiento legal y vigente y de aplicación directa y preferente a la legislación interna.”

⁵² Perotti Alejandro Daniel. “Habilitación Constitucional para la Integración Comunitaria - Estudio sobre los Estados del MERCOSUR” Tomo I. p 7. ED. Juruá

⁵³ A diferencia de la Constitución del Paraguay y Venezuela que no realizan distinción alguna.

totalidad de los miembros de cada Cámara. El diferente mecanismo de celebración de los tratados de integración, según se trate o no de países latinoamericanos se explica por dos motivos; por un lado la prioridad que confiere Argentina a la integración con países latinoamericanos "*...con los cuales comparte no solo trasfondos culturales históricos y sociales, sino también los mismos problemas que frenan su desarrollo*"⁵⁴. Por otro lado, la necesidad de un lapso de 120 días entre el acto de declaración de conveniencia de aprobación del tratado y la aprobación de este último, permite que el mismo sea sometido a la opinión pública.

Con la exigencia de la aprobación por parte del poder legislativo el constituyente pretendió que el poder ejecutivo, no pueda sancionar normas superiores a las leyes internas sin que previamente cuenten con el aval del legislador.

- Por el otro, es necesario que la delegación de competencias a las organizaciones supraestatales se realicen en condiciones de reciprocidad e igualdad y que se respete el orden democrático y los derechos humanos.⁵⁵ Señala Cassagne que "*...las ideas de igualdad y reciprocidad no son sinónimas ya que mientras la primera hace referencia a la posición de los Estados en el seno del ente supranacional como organización, la reciprocidad se conecta con el sometimiento de la eficacia de*

⁵⁴ Señaló Cafiero en la Convención Constituyente de 1994 "*...hemos separado por historia, por conciencia histórica, por militancia y por comunidad de ideas, a los estados latinoamericanos —nuestros hermanos— del resto de los estados del mundo. Los estados latinoamericanos deben desarrollarse al compás de nosotros. Si no lo hacen, jamás podremos desarrollarnos...*". Natale se manifestó en contra de tal distinción señalando que "*...lo más lógico sería dar un trato similar ya que las constituciones tienen que establecer qué exigencias se deben imponer para la decisión de concertar un tratado de esta naturaleza. Los órganos del Estado deberán decidir en su momento, y con relación a los tratados, los países, acuerdos y naturaleza de los convenios a celebrar...*".

⁵⁵ En igual sentido la Constitución del Paraguay Art. 145. Por su lado Venezuela realiza una enumeración más genérica, autorizando la delegación a organizaciones supranacionales en aras a coordinar esfuerzos para promover el desarrollo común de nuestras naciones, y asegurar el bienestar de los pueblos y la seguridad colectiva de sus habitantes

los actos y normas a la condición de que desplieguen también sus efectos en el resto de los Estados".⁵⁶ En cuanto al respeto a los derechos humanos y al orden democrático, afirma Calogelo Pizzolo, que *"...dicha exigencia no solo esta destinada a la organización supraestatal a la cual se delegan competencias, sino también a los países miembros"*.⁵⁷

En el otro grupo ubicamos a la constitución brasilera y uruguaya, las cuales en su Art. 4⁵⁸ y 6⁵⁹ respectivamente, muestran enunciados genéricos en el que pretenden la integración de los Estados Latinoamericanos, pero ninguna de las dos prevé expresamente la posibilidad de delegar atribuciones a órganos supranacionales.

Según la opinión ampliamente mayoritaria de la doctrina, los regímenes constitucionales de Brasil y Uruguay no permiten la aceptación de un sistema de integración con órganos supranacionales (además de los intergubernamentales) y dotado de un orden jurídico de carácter comunitario. Para ser ello posible, según las mismas fuentes doctrinales⁶⁰, sería necesario previa e ineludiblemente

⁵⁶ Cassagne Juan Carlos. "El MERCOSUR y las relaciones con el derecho interno." LL 1995-C, 875.

⁵⁷ Calogelo Pizzolo "Constitución e integración supranacional. La formula habilitante del artículo 75 inc. 24" en "A diez años de la reforma constitucional de 1994". p 484.

⁵⁸ "...La República Federativa del Brasil buscará la integración económica, política, social y cultural de los pueblos de América Latina, con vistas a la formación de una comunidad latinoamericana de naciones"

⁵⁹ "En los tratados internacionales que celebre la República propondrá la cláusula de que todas las diferencias que surjan entre las partes contratantes, serán decididas por el arbitraje u otros medios pacíficos. La República procurará la integración social y económica de los Estados Latinoamericanos, especialmente en lo que se refiere a la defensa común de sus productos y materias primas. Asimismo, propenderá a la efectiva complementación de sus servicios públicos"

⁶⁰ En el mismo sentido el Comité Jurídico Interamericano de la OEA señala que "...el establecimiento y ulterior puesta en funcionamiento de estos novedosos institutos puede entrar en colisión con el carácter soberano o excluyente de algunos órganos internos de los Estados, con el consiguiente riesgo de la invalidación por éstos de las normas emitidas por aquellos, lo cual traería aparejada la crisis de la superlegalidad comunitaria y generaría una dosis de incertidumbre e inseguridad jurídica que demandaría normas que garanticen la estabilidad y firmeza que suponen los procesos de integración... para la preservación del perfil comunitario, requiere que las constituciones nacionales estén adaptadas a las nuevas exigencias del derecho emergente), para lo cual es recomendable que los Estados que deseen

reformular sendos estatutos de forma de sustituir las cláusulas habilitantes, contenidas en los artículos 4º de la Constitución Brasileña y 6º de la Constitución Uruguaya, por disposiciones que siguiendo los ejemplos de Argentina, Paraguay y Venezuela hagan expresa alusión, por un lado, a la prerrogativa de las autoridades estatales para ceder determinadas materias -hoy bajo administración nacional- a la esfera de actuación regional y, por el otro, a las relaciones entre el derecho comunitario y el derecho interno, en especial en lo que hace a su forma de entrada en vigor y a su jerarquía con respecto a las reglas estatales.

En síntesis como hemos visto en estas paginas, para el logro de objetivos tan ambiciosos y con un proceso de integración que pretende avanzar a un mercado común, es necesario la creación de una estructura institucional supranacional, la que debe ir indefectiblemente acompañada de la reforma de la constitución brasilera y uruguaya, incorporando la cláusula habilitante. Por otro lado, en cuanto a la incorporación de nuevos Estados, en modo similar a las Comunidades Europeas, debería ser condición sine qua non para poder ser estado miembro del MERCOSUR, la existencia de una formula constitucional habilitante, de lo contrario podría ocurrir que las normas comunitarias vulneren la Constitución, usurpando competencias a las instituciones por esta creadas.⁶¹

Una vez reformadas sendas constituciones, el MERCOSUR se vería posibilitado a evolucionar hacia una estructura supranacional, con la

avanzar por este camino, incorporen en ellos, si fuere necesario, las correspondientes habilitaciones para la delegaciones externa de competencias que hasta hoy habrían estado reservadas a sus órganos, como así también la explicitación de las nuevas relaciones de supremacía normativa y la admisión de una jurisdicción común. (Informe del Comité Jurídico Interamericano sobre el tema "elaboración de un cuadro comparativo de los textos constitucionales y la consecuencia jurídica que trae consigo el desarrollo de los procesos de integración.", OEA/Ser. Q. CJI/RES. I_3/92, Pág. 22)

⁶¹ Pizzolo Calogelo. Constitución e integración supranacional. La formula habilitante del Art. 75 inc. 24 de la CN en "A diez años de la Reforma Constitucional de 1994" p. 484.

efectiva vigencia de un verdadero derecho comunitario con los efectos señalados anteriormente.

Parlamento del MERCOSUR

Situación del bloque

Antes de detenernos en el Parlamento del MERCOSUR (en adelante PM), es necesario realizar un breve análisis sobre la situación del bloque, con especial referencia a la Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR (CPCM), reemplazada recientemente por el PM.

Sin lugar a dudas, entre los principales fundamentos que motivaron la creación del PM, se encuentra el de lograr superar el déficit democrático imperante en el bloque.

Esta crítica no es reciente, desde la creación misma del bloque, el mismo tuvo entre sus principales defectos la ausencia de legitimidad democrática, debido a que el proceso de integración fue conducido exclusivamente por los poderes ejecutivos, con nula participación de los legislativos y sin contar con un órgano que permita acercar el MERCOSUR a la sociedad civil.

En lo que hace a la participación de los legislativos en el proceso de integración, la misma estuvo contemplada a través de la CPCM, la cual en el TA se hace una referencia puramente formal en el Art. 24 concretamente se establece que: *"Con el objeto de facilitar el avance hacia la conformación del Mercado Común se establecerá una Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR. Los Poderes Ejecutivos de los Estados Partes mantendrán informados a los respectivos Poderes Legislativos sobre la evolución del Mercado Común objeto del presente Tratado"*.

En consecuencia, en el Tratado de Asunción la CPCM no estaba prevista dentro de la estructura institucional. Luego la CPCM dictó su propio reglamento mediante el cual se atribuyó facultades consultivas. Posteriormente, en el POP de 1994, se le da a la CPCM el carácter de órgano del MERCOSUR, estableciendo que es *"el órgano representativo de los Parlamentos de los Estados Partes en el"*

*ámbito del MERCOSUR*⁶², la cual estará representada por igual número de representantes de los Estados partes.

La principal función que le asigna el POP, es la de acelerar los procedimientos internos para la pronta entrada en vigor de las normas emanadas de los órganos del MERCOSUR y coadyuvar en la armonización de legislaciones.

En virtud de las facultades consultivas de la CPCM, y con la finalidad de acelerar la internalización de las normas dentro del bloque, se aprueba el primer acuerdo interinstitucional del MERCOSUR, conocida como la "enmienda Alonso", en homenaje a su autor, el catedrático español Ricardo Alonso García.

Con la referida cláusula, el Consejo asume el firme compromiso de someter a consulta de la CPCM, todos los proyectos en los cuales sea necesario la internalización de la norma.

Señala Dreyzin de Klor⁶³ que *"si bien la enmienda Alonso aparece como un precedente sustancial para el desarrollo institucional con miras a cubrir, aunque solo sea en alguna escala, el déficit democrático que afecta al bloque, la iniciativa no produjo los resultados esperados...pues una simple mirada retrospectiva es suficiente para comprobarla falta de acatamiento a tal importante normativa..."*

En conclusión, desde su nacimiento el MERCOSUR fue acompañado de una continua crítica por el déficit democrático con el que cuenta el mismo, con la instauración de la CPCM y, en especial con la enmienda "Alonso" se pretendió dotar de mayor legitimidad social al proceso, sin obtener resultados positivos.

Frente a ello, y en miras de superar las constantes críticas, se constituye el PM, en donde interactúan los sectores oficialistas y de oposición de los países miembros, con la finalidad de crear un espacio adecuado que funcione como nexo entre los órganos decisorios del

⁶² Art. 22 del POP.

⁶³ Dreyzin de Klor. "La necesidad de un parlamento para el MERCOSUR." p 9.

bloque y la sociedad, para dotar de mayor legitimidad social el proceso de integración.

En este sentido, Silvia Lospenatto⁶⁴ observa que en un primer momento el proceso de integración estuvo en manos de los poderes ejecutivos, sin canales de participación de ningún tipo para la sociedad civil, afirma que la creación del *Parlamento* "...responde a la construcción de un MERCOSUR político basado en la institucionalidad, pero por sobre todas las cosas basados en la legitimidad social imprescindible para que este proceso no se inscriba solo en la letra de la ley sino que sea asumido por todos los ciudadanos de nuestras naciones...".⁶⁵

En el mismo sentido, afirma Dreyzin de Klor⁶⁶ que "...La creación del Parlamento subregional se justifica ampliamente si se considera la necesaria participación de la sociedad civil, participación que merece asumir a través de sus representantes. Un órgano parlamentario es el ámbito idóneo para debatir sobre temas inherentes a la integración en cuestiones que afectan de manera directa o indirecta a los pueblos de los Estados involucrados..."

Otros parlamentos regionales

Antes de detenernos en el análisis del PM, es oportuno realizar un comentario sobre otros parlamentos regionales. En primer término, se estudia el Parlamento Andino, órgano de la Comunidad Andina de Naciones y que presenta ciertas similitudes al PM, para luego estudiar el Parlamento Europeo, el cual es el parlamento regional más avanzado a nivel mundial.

⁶⁴ "Déficit democrático y evolución institucional del MERCOSUR. Hacia el parlamento regional." disponible en www.mercosurparlamentario.org

⁶⁵ En igual sentido la declaración de Iguazú a favor de la constitución del Parlamento: "...Una nueva arquitectura institucional que posibilite una mayor legitimidad, y con capacidades para aplicar políticas de desarrollo y cohesión social comunes, posibilitará a su vez generar una conciencia regional más perceptible..." MERCOSUR/CPC/DEC. 01/04

⁶⁶ Adriana Dreyzin de Klor. "La necesidad de un Parlamento para el MERCOSUR" p. 15. disponible en www.aladi.org/biblioteca

El Parlamento Andino

El Parlamento Andino, es un órgano de control que representa a los pueblos de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), el mismo fue creado en el año 1979, tiene su sede en la ciudad de Bogotá (Colombia) y está integrado por cinco parlamentarios por país (Bolivia, Perú, Ecuador o Colombia) elegidos mediante sufragio universal, directo y secreto.

El Parlamento Andino es el órgano encargado de velar que el proceso de integración represente los intereses de los ciudadanos andinos. Entre los propósitos que hacen a su creación se destacan;

- Coadyuvar a la promoción y orientación del proceso de integración de la Comunidad Andina;
- Sustentar, en la Subregión Andina, el pleno imperio de la libertad, de la justicia social y de la democracia en su más amplio ejercicio participativo;
- Velar por el respeto de los Derechos Humanos dentro del marco de los instrumentos internacionales vigentes sobre la materia para todas las Partes Contratantes;
- Promover la participación de los pueblos como actores del proceso de integración andina;
- Fomentar el desarrollo de una conciencia comunitaria andina; y la integración de la comunidad latinoamericana;
- Promover en los pueblos de la Subregión Andina la toma de conciencia y la más amplia difusión de los principios y normas que orientan el establecimiento de un nuevo orden internacional; y
- Contribuir al afianzamiento del sistema democrático, de la paz y la justicia internacionales. Y al derecho de la libre autodeterminación de los pueblos.

En el artículo 5 del reglamento interno del Parlamento Andino, se encuentran enumeradas las funciones del mismo, entre las cuales se destacan;

-Función Legislativa; participar mediante sugerencias en la generación normativa del Proceso Andino de Integración sobre temas de interés común para su incorporación en el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina, así como promover la armonización de las legislaciones de los países miembros.

-Función de Control Político; examinar la marcha del proceso requiriendo información periódica a los Órganos e Instituciones del Sistema Andino de Integración, a través del mecanismo del observatorio de integración.

-Función Fiscalizadora; como órgano deliberante, examinar excepcionalmente la conducta de altos funcionarios de los Órganos e Instituciones de la Comunidad Andina por responsabilidades políticas en la marcha del proceso o en el cumplimiento de sus funciones.

-Función Administrativa; para establecer la organización y funcionamiento del Parlamento Andino y sus órganos.

-Función de Control Público; para emplazar a cualquier persona natural o jurídica, a efecto de que rinda información oral o escrita sobre hechos relacionados con las indagaciones que una de las Comisiones del Parlamento adelante.

-Función de Protocolo; en la búsqueda de mecanismos de promoción económica, política, cultural, social y deportiva que permitan consolidar el proceso, así como promover relaciones de cooperación y coordinación con los Parlamentos de los países miembros, Órganos e Instituciones del Sistema Andino de Integración y de terceros países en general; y, atender y recibir a Jefes de Estados de los gobiernos de los países miembros y otras altas autoridades que visiten nuestro organismo.

El Parlamento Europeo

El Parlamento Europeo (en adelante PE), es en la actualidad el parlamento comunitario que mas se asemeja a las legislaturas nacionales.

Es importante resaltar el comportamiento del PE a lo largo del tiempo, ya que el mismo no nació con todas las atribuciones que permiten ahora asemejarlo a cualquier congreso nacional, sino mas bien el mismo surgió con limitadas facultades, las que se fueron acrecentando a lo largo del tiempo por la constante actitud de reclamar para si nuevas funciones en virtud de ser el órgano con mayor legitimidad democrática dentro de la Unión Europea.

Bajo el nombre de Asamblea Parlamentaria fue creado en 1958 por el Tratado de Roma y estaba integrado por delegaciones de los parlamentos nacionales. Ya en 1979 se realiza la primera elección directa de sus miembros y adopta la denominación de Parlamento Europeo. Ha partir del Tratado de Maastricht, que entró en vigor en 1993, cualquier ciudadano de un país miembro de la Unión Europea que resida en otro Estado de la Unión puede votar o ser elegido, en las elecciones europeas, en su país de residencia.

Sobre las facultades con las que cuenta el PE las mismas se clasifican en; legislativas, de control y presupuestarias.

En lo que hace a los poderes legislativos del PE, en un primer momento se prescindía de toda participación del PE en la elaboración de normas comunitaria, ya que el mismo era un órgano consultivo y no vinculante. Fue el propio PE quien comenzó a reclamar para si mayor participación en el procedimiento de toma de decisiones, las cuales las fue adquiriendo gradualmente, a través del Acta Única de la Comunidad Europea (1987), el Tratado de la Comunidad Europea (1992), el Tratado de Ámsterdam (1997) y el Tratado de Niza (2000)

Antes del Acta Única, el PE solo contaba con el procedimiento de consulta por el cual el mismo elaboraba un informe o dictamen sobre determinado proyecto de norma, sin embargo en la mayoría de los

casos la opinión del PE no era vinculante para el Consejo y la Comisión.

A partir del Acta Única se introducen dos nuevos procedimientos, el de la cooperación y el dictamen conforme. El primero consiste *"...en la fijación de una posición común por parte del Consejo sobre la propuesta de la Comisión, previo dictamen del Parlamento Europeo. Dicha posición común es remitida al Parlamento Europeo, el cual deberá realizar un dictamen en el plazo de tres meses. Si en el dictamen el Parlamento Europeo aprueba la posición común o no se pronuncia, el Consejo procede a la aprobación del correspondiente acto normativo. Por contra, si el Parlamento Europeo rechazase la posición común, el Consejo únicamente podrá proceder a la adopción del acto dispositivo si sus miembros se pronuncian por unanimidad, en otro caso no podrá adoptarse la norma."* A través del dictamen conforme *"el PE habrá de emitir un dictamen referente al acuerdo que el Consejo quiera concluir. El Parlamento Europeo decide por mayoría absoluta de sus miembros, siendo que, si la decisión es conforme, el Consejo podrá adoptar el acuerdo, pero, si la decisión es negativa, no se podrá adoptar dicho acuerdo"* ⁶⁷. El Acta Única solo exigía dos casos en que se requiere el dictamen conforme; la adhesión de nuevos miembros y a la firma de acuerdos de asociación. El Tratado de la Unión Europea amplía el campo de aplicación de este procedimiento, especialmente a las decisiones vinculadas al derecho de residencia de los ciudadanos europeos, a la organización de los fondos estructurales, a la creación del Fondo de Cohesión, a ciertas disposiciones institucionales relacionadas con la unión económica y monetaria, a los acuerdos internacionales de cierta importancia y a la uniformización de los procedimientos de votación para las elecciones del PE.

⁶⁷ Molina del Pozo, Carlos Francisco. "Unión Europea - Hacia una progresiva generalización de la codecisión como procedimiento de toma de decisiones." LL 1999 C-1015.

A partir del Tratado de la Unión Europea se incorpora el procedimiento de de codecision, establecido en beneficio del PE en su relación con el Consejo para el ejercicio del poder normativo en determinados campos. La codecision *"...constituye un auténtico hito histórico puesto que vino a suponer finalmente, que el Parlamento Europeo, aunque fuese de forma compartida con el Consejo, entrara definitivamente a colegislar en ciertas materias dentro del contexto de la Unión. Es decir, el proceso de toma de decisiones se ve enriquecido con la participación directa del Parlamento Europeo que va a actuar como un verdadero órgano colegislador con el Consejo, no pudiendo este último adoptar ninguna disposición en que intervenga el procedimiento de codecisión, si no llegase previamente a establecer un acuerdo con el Parlamento Europeo, lo que equivale a mantener que, de alguna manera, el órgano asambleario comunitario tiene la posibilidad de vetar las disposiciones que el Consejo pretendiera aprobar en el supuesto de no establecerse un acuerdo entre las dos instituciones..."*⁶⁸. Con el Tratado de Ámsterdam se amplía las materias sujetas a codecision y se simplifica el engorroso proceso establecido.

El procedimiento de codecision se asemeja a los parlamentos nacionales bicamerales, en este sentido el PE, actuaría como Cámara de Diputados representando al pueblo, mientras que el Consejo de Ministros, *"única institución comunitaria en la que están presentes los intereses de los Estados miembros"*⁶⁹, intervendría como Cámara de Senadores.

El PE tiene poder de control sobre la Comisión por un lado, en la cual sus integrantes son propuestos por los respectivos gobiernos de los Estados partes, pero no pueden ser designados sin la aprobación

⁶⁸ Molina del Pozo, Carlos Francisco. Unión Europea – "Hacia una progresiva generalización de la codecisión como procedimiento de toma de decisiones." LL 1999 C-1015

⁶⁹ Freeland López Lecube. "Manual de Derecho Comunitario. Análisis comparativo de la Unión Europea y el MERCOSUR." p 124.

por parte del PE. Y a lo largo de su mandato la Comisión es políticamente responsable frente al PE, quien puede censurar a sus miembros y/o pedir la dimisión de toda la Comisión.

El Parlamento también supervisa el trabajo del Consejo: los diputados plantean regularmente preguntas al Consejo, y el Presidente del Consejo asiste a los plenos del PE y participa en los debates importantes.

El PE recurre frecuentemente a la interpelaciones ya sea a la Comisión o al Consejo para que den explicaciones sobre una situación irregular. En igual sentido en numerosas ocasiones ha creado comisiones encargadas de investigar presuntas irregularidades dentro de la Comunidad. Por otro lado se reconoce a cualquier ciudadano a presentar, al Parlamento Europeo, una petición sobre un asunto propio de los ámbitos de actuación de la Comunidad que le afecte directamente.⁷⁰

Sobre los poderes presupuestarios, a partir de la década del 70, la Unión Europea cuenta con sus propios recursos, la Comisión en la encargada de elaborar el presupuesto de la Unión, el cual se somete a un complejo sistema de aprobación entre el PE y el Consejo. Asimismo el PE aprueba, previa recomendación del Consejo, la ejecución del presupuesto del año anterior por la Comisión, basados en los informes realizados por el Tribunal de Cuentas.

Como vimos en estas últimas páginas el PE, a lo largo del tiempo fue reclamando para si nuevas funciones que le permitan tener un rol cada vez más trascendental dentro de la CE.

Si bien el PM, recién esta dando sus primeros pasos y cada uno de los procesos de integración se realiza de acuerdo a las características particulares del mismo, estimo conveniente que el PM tome como ejemplo la conducta asumida por el PE, y que una vez afianzado, (a partir de la segunda etapa en la que sus integrantes serán elegidos

⁷⁰ Confirma; Mariana Vásquez. "Notas sobre el rol del Parlamento Europeo en el sistema político comunitario."

directamente por el pueblo) y teniendo en cuenta que es el órgano que mayor legitimidad representativa y democrática posee dentro de la estructura institucional del MERCOSUR, reclame para sí, en forma progresiva, nuevas funciones que le permitan acrecentar su poder dentro del bloque.

Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR.

Orígenes.

Ya a partir del año 1999, la CPCM dispone iniciar los estudios y trabajos para institucionalizar definitivamente el Parlamento del MERCOSUR.⁷¹ Todas las declaraciones de la CPCM coinciden en señalar que *"...la natural evolución del proceso de integración del Bloque MERCOSUR trae aparejada la necesidad de dotar al mismo de las instituciones representativas necesarias para la clara participación de los ciudadanos de los Estados Partes."*⁷²

A través de la decisión 49/04 el Consejo establece como fecha tope el 31 de diciembre de 2006 para la instalación del Parlamento, encargándole a la CPCM la elaboración del proyecto de protocolo constitutivo del Parlamento. En noviembre de 2005, la CPCM presenta el proyecto y el 09 de Diciembre de 2005, los presidentes de los Estados partes del MERCOSUR, bajo el convencimiento declarado en el preámbulo de *"...que el logro de los objetivos comunes requiere de un marco institucional equilibrado y eficaz que permita crear normas que sean efectivas y que garanticen un clima de seguridad jurídica y previsibilidad en el desarrollo del proceso de integración..."*, suscriben el Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR (en adelante

⁷¹ MERCOSUR/CPC/DIS. N° 14/99

⁷² MERCOSUR/CPC/DISP. N° 05/02, en igual sentido: MERCOSUR/CPC/REC. 13/2003. . MERCOSUR/CPC/DEC. 01/04

PCPM) con sede en la ciudad de Montevideo⁷³, sustituyendo a la CPCM.

Las razones que han dado origen a la creación del Parlamento del MERCOSUR la podemos encontrar en el preámbulo y el Art. 2 del protocolo entre las cuales se destacan:

- Dotar de adecuada representación los intereses de los ciudadanos de los Estados Partes, logrando un aporte a la calidad y equilibrio institucional del MERCOSUR.

- Crear un espacio común en el que se refleje el pluralismo y las diversidades de la región, y que contribuya a la democracia, la participación, la representatividad, la transparencia y la legitimidad social en el desarrollo del proceso de integración y de sus normas.

- Fortalecer el ámbito institucional de cooperación interparlamentaria, para avanzar en los objetivos previstos de armonización de las legislaciones nacionales en las áreas pertinentes y agilizar la incorporación a los respectivos ordenamientos jurídicos internos de la normativa del MERCOSUR.

- Asumir la promoción y defensa permanente de la democracia, la libertad y la paz

- Garantizar la participación de los actores de la sociedad civil en el proceso de integración

- Impulsar el desarrollo sustentable de la región con justicia social y respeto a la diversidad cultural de sus poblaciones

⁷³ En la inauguración del Parlamento indico Calheiros que "Elegir Montevideo como sede del MERCOSUR no podría ser mas simbólico pues la ciudad es política y económicamente estratégica en la historia de la región, es la expresión de un "meridiano cultural de las Américas."

- Estimular la formación de una conciencia colectiva de valores ciudadanos y comunitarios para la integración.

Además de las razones mencionadas en el preámbulo y en el Art. 2 del PCPM la creación del PM pretende contrarrestar el protagonismo casi exclusivo que tienen los poderes ejecutivos en el MERCOSUR, superando las críticas del gran déficit democrático que lo acompañan desde sus comienzos, ya que si bien no cuenta con capacidad decisoria, es el único órgano que no solo está integrado por representantes de los gobiernos, sino que entre sus integrantes se encuentran sectores de la oposición, elemento caracterizante de las democracias pluralistas, generando un ámbito plural, en el cual con la participación de las mayorías y las minorías se genera un espacio de debate político y confrontación de ideas.⁷⁴

Organización

El Parlamento es un órgano unicameral, y sus integrantes son llamados parlamentarios del MERCOSUR (Art. 5) los cuales tendrán un mandato común de cuatro años, contados a partir de la fecha de asunción en el cargo, y podrán ser reelectos (Art. 10). En modo similar al Parlamento Europeo, el reglamento interno del PM (en adelante RI), prevé que los parlamentarios podrán agruparse de acuerdo a sus afinidades políticas, formando un grupo político, previa comunicación a la mesa directiva (Art. 33 del RI)

En la sesión preparatoria, los parlamentarios elegirán un presidente y un vicepresidente por cada uno de los Estados partes, los que integraran la mesa directiva, encargada de la conducción de los trabajos legislativos y de sus servicios administrativos (Art. 16).

Entre las competencias de la mesa directiva se destacan;

⁷⁴ Señala Gentile que mientras mas libre es la oposición más democrático es el régimen político y a la inversa cuando la oposición esta limitada o marginada del ámbito institucional, nos encontramos en un régimen autocrático. (en Derecho Parlamentario Argentino p. 41)

- Presentar anualmente al Plenario la propuesta de presupuesto en los primeros 4 (cuatro) meses del sub período ordinario de sesiones
- Autorizar los nombramientos, ascensos, traslados, destituciones y demás actos relativos al personal, en base a la reglamentación respectiva, para ser firmados por el Presidente
- Aprobar el orden del día
- Convocar a sesiones extraordinarias del Parlamento
- Elaborar los planes de labor Parlamentaria en conjunto con los coordinadores de los grupos políticos.

EIPM cuenta con comisiones permanentes⁷⁵ y transitorias, en las cuales se discute y vota las propuestas y los asuntos sometidos a su consideración. Las comisiones están compuestas por un número designado por la mesa directiva y su integración debe reflejar en forma proporcional la presencia de los grupos políticos en el PM (Art. 59 RI).

Requisitos, incompatibilidades e inmunidades.

Para ser parlamentario es necesario reunir los requisitos exigidos para ser diputado nacional del Estado parte al cual se representa⁷⁶. El

⁷⁵ El RI enumera cada una de las comisiones y las funciones que le competen a las mismas.

⁷⁶ En Argentina: "Para ser diputado se requiere haber cumplido la edad de veinticinco años, tener cuatro años de ciudadanía en ejercicio, y ser natural de la provincia que lo elija, o con dos años de residencia inmediata en ella" Art. 48 Constitución Nacional

En Brasil: "São condições de elegibilidade, na forma da lei: a nacionalidade brasileira; o pleno exercício dos direitos políticos; o alistamento eleitoral; o domicílio eleitoral na circunscrição; a filiação partidária; a idade mínima de vinte e um anos para Deputado Federal, Deputado Estadual ou Distrital, Prefeito" Art. 14 Constitución Nacional.

En Paraguay "Para se electo diputado titular o suplente se requiere la nacionalidad paraguaya natural y haber cumplido veinticinco años" Art. 221 Constitución Nacional.

En Uruguay: "Para ser Representante se necesita ciudadanía natural en ejercicio, o legal con cinco años de ejercicio, y, en ambos casos, veinticinco años cumplidos de edad" Art. 90 Constitución Nacional.

ejercicio del cargo de Parlamentario es incompatible con el desempeño de un mandato o cargo legislativo o ejecutivo en los Estados Partes, así como con el desempeño de cargos en los demás órganos del MERCOSUR y serán aplicables, asimismo, las demás incompatibilidades para ser legislador, establecidas en la legislación nacional del Estado Parte correspondiente (Art. 11)⁷⁷.

Señala el Art. 12 que los Parlamentarios no podrán ser juzgados, civil o penalmente, en el territorio de los Estados Partes del MERCOSUR, en ningún momento, ni durante ni después de su mandato, por las opiniones y votos emitidos en el ejercicio de sus funciones.

Señala Colautti⁷⁸ que la finalidad de las inmunidades es la de *"...proteger la función y que tienden en esencia a garantizar la libertad de expresión de los legisladores y el derecho a que no se coarte con el arresto la posibilidad del ejercicio de sus funciones."*

Para lograr el desafuero de un parlamentario, es necesario elevar una petición, ya sea por parte de autoridad competente de un Estado parte o un parlamentario, al Presidente del Parlamento, quien la remitirá a la comisión competente (Art. 17 del RI).

Composición

En cuanto a la composición del Parlamento, existieron numerosos proyectos y fue sin dudas uno de los temas mas debatidos por los representantes de los Estados parte. Encontramos posiciones que van desde una representación directamente proporcional a la cantidad de habitantes, y otros que establecen la misma cantidad de

En Venezuela: "Las condiciones para ser elegido o elegida diputado o diputada a la Asamblea Nacional son: Ser venezolano o venezolana por nacimiento o por naturalización con quince años de residencia en territorio venezolano. Ser mayor de veintiún años de edad. Haber residido cuatro años consecutivos en la entidad correspondiente antes de la fecha de la elección" Art. 188 Constitución Nacional.

⁷⁷ . En casos en que el Parlamentario o Parlamentaria asumiere funciones incompatibles con el mandato, deberá solicitar licencia, so pena de la pérdida de su mandato. (Art. 32 RI).

⁷⁸ Colautti Carlos. "Los limites a los denominados fueros de los legisladores". LL 1996 C-1420.

parlamentarios por Estado parte, sin importar el número de habitantes. Otro sistema propuesto fue la proporcionalidad atenuada, con la cual se establece un mínimo de 16 y un máximo de 35 parlamentarios por país.

Afirma Perotti⁷⁹ que en el informe final del protocolo encargado por la CPCM se había optado por un criterio de proporcionalidad atenuada en el cual se *"...han tomado en cuenta las diferencias de magnitud de las respectivas poblaciones. Pero a la vez, se ha considerado la necesidad de preservar el criterio de igualdad de derechos y obligaciones que establece el artículo 1º del Tratado de Asunción. De allí que se dejaron de lado dos opciones posibles. La primera sería la de igualdad del número de parlamentarios por cada Estado Parte. Se consideró que ello afectaría la cualidad representativa del Parlamento. La segunda sería la de una proporcionalidad plena, esta fórmula reflejaría la enorme asimetría poblacional existente..."*

Sin embargo finalmente se optó por dividir la composición del Parlamento en tres etapas:

- La primer etapa; desde el 31 de diciembre del 2006 hasta el 31 de diciembre del 2010, en el cual se establece un modo de elección indirecto ya que los Parlamentos nacionales establecerán las modalidades de designación de sus respectivos parlamentarios, entre los legisladores de los Parlamentos nacionales de cada Estado Parte, designando los titulares e igual número de suplentes. En esta etapa el Parlamento estará integrado por 18 miembros por cada Estado parte. En el caso de Venezuela al no haber sido ratificada su incorporación aun como miembro pleno

⁷⁹ Perotti Alejandro Daniel. "Proporcionalidad atenuada en el futuro Parlamento del MERCOSUR" disponible en <http://www.mercosurabc.com.ar>.

del bloque, son solo 9 miembros y sus legisladores cuentan con voz pero sin voto.

- La segunda etapa, desde el 1 de enero de 2011 hasta el 31 de diciembre de 2014, los parlamentarios son elegidos por sufragio directo, universal y secreto, cuya realización se hará de acuerdo a la agenda electoral nacional de cada Estado Parte. En esta etapa entrara en vigor una nueva composición parlamentaria en base a un criterio de "representación ciudadana", el PM aprueba una propuesta con el voto afirmativo de la mayoría de la Delegación de cada uno de los Estados Partes y luego el Consejo debe arribar al consenso, lo que será sin dudas una de las negociaciones mas complejas en virtud de las asimetrías poblacionales existentes entre los integrantes del bloque.

- Y la tercer etapa, desde el 2015 en adelante, el Consejo establecerá el "Día del MERCOSUR Ciudadano", en el cual la elección de los parlamentarios se realizará en forma simultánea en todos los Estados Partes, a través de sufragio directo, universal y secreto de los ciudadanos.

Reuniones y Decisiones

El Parlamento se reunirá en sesión ordinaria al menos una vez por mes, podrá ser convocado a sesiones extraordinarias a solicitud del Presidente del PM, del Consejo o a requerimiento de no menos de el 25% de los Parlamentarios (Art. 107). Todas sus reuniones serán públicas salvo aquellas declaradas de carácter reservado (Art. 17). Las reuniones del Parlamento y de sus Comisiones podrán iniciarse

con la presencia de al menos un tercio de sus miembros, en el que estén representados todos los Estados Partes.⁸⁰

El Art. 19 enumera los diferentes actos a los que puede arribar el Parlamento, y el RI define a cada uno de estos actos, ellos son:

- Dictámenes: son las opiniones emitidas por el Parlamento sobre proyectos de normas, enviadas por el Consejo del Mercado Común antes de su aprobación, que requieren aprobación legislativa en uno o más Estados Parte (Art. 94 RI).

- Proyectos de normas: son las proposiciones normativas presentadas a consideración del Consejo del Mercado Común. Los proyectos de normas no podrán contener materia extraña a la integración y deberán tratar, cada uno, un tema específico (Art. 95 RI).

- Anteproyectos de normas: Los anteproyectos de normas son las proposiciones orientadas a la armonización de las legislaciones de los Estados Partes, dirigidos a los Parlamentos Nacionales para su eventual consideración (Art. 97)

- Declaraciones: son las manifestaciones del Parlamento sobre cualquier asunto de interés público (Art. 98 RI).

- Recomendaciones; son indicaciones generales dirigidas a los órganos decisorios del MERCOSUR (Art. 99 RI).

⁸⁰ Art. 11 del Reglamento Interno del Parlamento del MERCOSUR: "Es obligación de los Parlamentarios y de las Parlamentarias asistir a las sesiones de los períodos ordinarios o extraordinarios del Parlamento y a las reuniones de las comisiones.

1. En el caso de ausencia del miembro titular, éste será reemplazado por su respectivo suplente, debidamente acreditado.
2. Cada parlamentario debe integrar al menos una Comisión permanente excepto el Presidente."

- Informes: Los Informes son estudios realizados por una o más comisiones permanentes o temporarias y aprobados por el Plenario, que contienen análisis de un tema específico (Art. 100 RI)

- Disposiciones: son normas generales, de carácter administrativo, que disponen sobre la organización interna del Parlamento (Art. 101 RI)

Es importante destacar que el PM es el único órgano del MERCOSUR que toma las decisiones por mayorías y no por consenso.

Los dictámenes, proyectos, anteproyectos y disposiciones, deben ser aprobados por mayoría absoluta, es decir más de la mitad de la totalidad de los parlamentarios. Mientras que los informes, declaraciones y recomendaciones es necesaria la mayoría simple, es decir más de la mitad de los parlamentarios presentes (Art. 136 RI)⁸¹.

Funciones

Las mismas se encuentran enumeradas en el Art. 4 del PCPM y a los fines de su comprensión las dividimos en funciones:

De control: Efectuando pedidos de informes u opiniones por escrito a los órganos decisorios y consultivos del MERCOSUR sobre cuestiones vinculadas al desarrollo del proceso de integración quienes se encuentran obligados a responder en el plazo de 180 días. (Inc4 y 5)

Recibe al finalizar y comenzar cada semestre a la Presidencia *Pro Tempore* del MERCOSUR, para que presente un informe sobre las actividades realizadas y a realizar durante dicho período. (Inc6 y 7) También recibe un informe sobre la ejecución del presupuesto de la Secretaría del MERCOSUR del año anterior (Inc19)

⁸¹ Los votos deben ser por la afirmativa o por la negativa, teniendo derecho el Parlamentario de abstenerse. (Art. 151 RI).

Por otro lado en cumplimiento con los propósitos consagrados en el Art. 2 del PCPM, debe velar por la observancia de las normas del MERCOSUR y por la preservación del régimen democrático en los Estados Partes (Inc1 y 2).

Recomendación: Emite declaraciones, recomendaciones e informes sobre cuestiones vinculadas al desarrollo del proceso de integración, por iniciativa propia o a solicitud de otros órganos del MERCOSUR. (Inc11)

Por otro lado propone proyectos de normas del MERCOSUR para su consideración por el Consejo del Mercado Común, el que deberá informar semestralmente sobre su tratamiento (Inc13). También elabora anteproyectos de normas nacionales, orientados a la armonización de las legislaciones nacionales de los Estados Partes para lo cual desarrolla trabajos conjuntos con los parlamentos nacionales (Inc14 y 15)

Consulta: en el capítulo anterior mencionamos como uno de los grandes déficit del MERCOSUR la falta de aplicabilidad inmediata de sus normas, contando los Estados partes con un doble poder de veto; mediante la abstención lo cual evita el consenso exigido por el Art. 37 del POP y aun en el caso que se halla llegado al consenso sobre determinada norma, ella podía carecer de efectos simplemente mediante la no comunicación a la Secretaría Administrativa sobre la incorporación de la norma en cuestión. A fin de evitar la inaplicabilidad de las normas mercosureñas por falta de internalización por parte de los parlamentos nacionales, el PM elaborara un dictamen sobre cada proyecto de norma que necesite ser internalizada en un plazo de 90 días desde que le fue realizada la consulta. Si el órgano decisorio aprueba la norma según lo dictaminado por el PM, la misma debe ser remitida por los poderes ejecutivos a sus respectivos parlamentos dentro de 45 días desde su aprobación. A partir del ingreso de la norma al parlamento nacional, el mismo debe aprobarla dentro de los 180 días.

En caso que la norma no se adecue a lo dictaminado por el PM, la misma sigue el procedimiento ordinario establecido en el POP.

Si bien los plazos establecidos son extensos (sin contar el lapso entre el dictamen y la aprobación de la norma, son 315 días), con el procedimiento establecido, se dota de mayor previsibilidad y por lo tanto de seguridad jurídica a la normativa emanada del MERCOSUR.

En este sentido se ha dicho que con la creación del PM *"...se garantiza una tramitación más efectiva y ágil de la normativa del MERCOSUR, que contribuye a la claridad institucional y a la solidez de las reglas que se vayan acordando, elementos imprescindibles para que nadie padezca el incumplimiento de lo pactado."*⁸²

Canal de Participación: en miras de crear una identidad regional dentro del MERCOSUR y de dotar de legitimidad social las decisiones arribadas por el bloque, se le otorgan al PM una serie de funciones que le permiten actuar como nexo entre la comunidad y las instituciones mercosureñas. En este sentido recibe y canaliza hacia los órganos decisorios, peticiones de cualquier particular de los Estados partes (Inc10).

Organiza reuniones públicas, respetando los principios de de simplicidad, oralidad, informalismo, participación y economía procesal (Art. 85 RI), sobre cuestiones vinculadas al desarrollo del proceso de integración, con entidades de la sociedad civil y los sectores productivos (Inc9), son las propias comisiones del PM, las encargadas de organizar las reuniones públicas para tratar asuntos concernientes a su área de actuación. (Art. 83 RI).

Asimismo se reúne semestralmente con el Foro Consultivo Económico y Social, a fin de intercambiar informaciones y opiniones sobre el desarrollo del MERCOSUR (Inc8).

⁸² Palabras de Nin Novoa Rodolfo en la primera sesión del PM.

Trabajos realizados en las sesiones del PM.

La primera sesión del PM se realizó el 7 de mayo de 2007. En ella los parlamentarios asumieron sus cargos y procedieron a la elección de sus autoridades. Posteriormente tomaron la palabra personalidades destacadas de los Estados partes que presenciaron la primera sesión del PM.

El vicepresidente uruguayo Nin Novoa señaló que *"Crear un Parlamento regional significa atender los reclamos ya viejos para superar el déficit democrático que ha padecido el MERCOSUR en distintos momentos de la historia. Crear un Parlamento Regional significa garantizar una tramitación más efectiva y ágil a la normativa del MERCOSUR, ya que este es un serio problema que el proceso ha tenido en el pasado y que afecta a la seguridad jurídica del mismo. Crear un Parlamento regional, por lo tanto, contribuye a la claridad institucional y a la solidez de las reglas que se vayan acordando, elementos imprescindibles para que nadie padezca el incumplimiento de lo pactado"*⁸³

En la segunda sesión se trabajó sobre los aspectos internos y el funcionamiento del PM, creando una Comisión encargada de la redacción del reglamento interno.

Ya en la III sesión el PM en ejercicio de sus competencias recibió al Ministro de Relaciones Exteriores del Paraguay, a efectos de recibir el informe final de la presidencia *pro tempore* del MERCOSUR.

A propuesta del parlamentario argentino Atanasof se aprobó por unanimidad una Declaración por el cual se realiza una exhortación al Reino Unido de Gran Bretaña para retomar el diálogo con la República Argentina por la soberanía que reclama sobre las Islas Malvinas⁸⁴.

⁸³ En www.mercosurparlamentario.org

⁸⁴ Decl. 02/2007. EL PARLAMENTO DEL MERCOSUR DECLARA:

"Los parlamentarios del MERCOSUR manifiestan su compromiso con la Declaración de los Presidentes de los Estados Parte del MERCOSUR y de la República de Bolivia y de la República de Chile, firmada el 25 de junio de 1996 en Potrero de los Funes, denominada Declaración sobre Malvinas, y con todas las declaraciones

Finalmente se presentó un proyecto en miras de crear una comisión especial que evalué las situaciones de libertad de expresión y libertad de prensa en Venezuela, lo que generó un agudo debate entre los parlamentarios.

Ya en la quinta sesión en cumplimiento con el Art. 4 inciso 7⁸⁵ del PCPM, se recibió al canciller uruguayo para que presente los objetivos y prioridades de la presidencia *pro tempore*.

Asimismo se gestó un intenso debate sobre el conflicto entre Uruguay y Argentina por las plantas de celulosa instaladas en el vecino país.

Si bien son muy pocas las sesiones que hasta ahora se han celebrado en el PM se destaca por un lado el cumplimiento de las competencias encargadas al PM, recibiendo a los funcionarios salientes y entrantes de la presidencia *pro tempore* del MERCOSUR.

En otro orden, es de destacar, como caja de resonancia de la opinión pública que debe representar todo parlamento, se han originado intensos debates sobre problemas regionales de repercusión mundial, en el cual cada parlamentario ha expresado su opinión al respecto, resaltado el ámbito plural que debe reinar en todo parlamento.

Diferencias con la CPCM

Observamos que con las funciones encargadas al PM, el mismo tendrá un rol más protagónico que el que cumplía la CPCM, ello se

posteriormente emanadas en este mismo sentido, reafirmando su respaldo a los legítimos derechos de la República Argentina en la disputa de soberanía referida a la Cuestión de las Islas Malvinas.

Y se manifiestan de conformidad con el reiterado interés regional en que la prolongada disputa de soberanía entre la República Argentina y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte sobre las Islas Malvinas, Georgias del Sur, Sándwich del Sur y los espacios marítimos circundantes, alcance una pronta solución de conformidad con las resoluciones de las Naciones Unidas y las declaraciones de la

Organización de los Estados Americanos".

⁸⁵ "Recibir, al inicio de cada semestre, a la Presidencia *Pro Tempore* del MERCOSUR, para que presente el programa de trabajo acordado, con los objetivos y prioridades previstos para el semestre."

debe a que la única función que tenía esta última era la de acelerar el procedimiento de incorporación de las normas mercosureñas a los Estados partes, pero sin contar con un procedimiento cierto para lograrlo. En cambio el PM debe dictaminar los proyectos de normas de los órganos decisorios, los cuales si aprueban la norma de acuerdo a lo dictaminado se garantiza que en un plazo, extenso pero cierto, la norma será incorporada a los países miembros del bloque.

Por otro lado, posee un limitado poder de control que se manifiesta en la facultad para realizar pedidos de informes a los órganos del MERCOSUR, los que tendrán un plazo obligatorio de 180 días para responder dicho pedidos. También, a diferencia de la CPCM, en el nuevo Parlamento, al iniciar y finalizar cada presidencia pro tempore del MERCOSUR, recibe a su presidencia a fines de que informe los proyectos a realizar o realizados respectivamente.

En otro orden a diferencia de la CPCM que representa a los parlamentos de los Estados, como hemos visto en estas páginas, con la creación del PM se busca dotar de mayor legitimidad social al proceso en miras de superar el déficit democrático que acompañaba desde sus comienzos al MERCOSUR. Para ello, el PM en virtud de ser el representante de los pueblos del MERCOSUR, es el encargado de recibir las peticiones de los particulares para canalizarlas a los órganos decisorios y es quien organiza reuniones públicas para debatir cuestiones de interés.

Al ser el único órgano que no solo cuenta con la voz oficial de los gobiernos de los Estados partes, sino también con sectores de la oposición se le asigna la tarea de elaborar y publicar un informe sobre la situación de los derechos humanos en los países miembros del bloque

El régimen presidencialista en Latinoamérica; un posible límite al PM.

Señala elocuentemente Pinto Ferreira⁸⁶ que "...el presidencialismo es una planta nativa de América, del mismo modo que el parlamentarismo se desarrollo y alcanzo esplendor en Europa...". El mismo no es un fenómeno cronológicamente reciente, viene acompañándonos desde el surgimiento mismo de cada uno de los Estados latinoamericanos, en este sentido ya señalaba Alberdi que *"...América del Sur... es una monarquía sin rey, ejercida por un ciudadano con el titulo de presidente"*.

La adopción del régimen presidencialista, con una clara tendencia a darle al poder ejecutivo mayor predominio sobre los otros dos, y hacer al presidente el centro impulsor de la actividad institucional y política del país, constituye una nota común de la mayoría de los países latinoamericanos, que no solo se desprende de la letra misma de las constituciones, sino mas bien de la realidad política de cada uno de los Estados, que por diversas razones fueron acrecentando en gran medida el poder presidencial en perjuicio de las legislaturas locales.

Aunque es de destacar la consolidación de la democracia, abandonando los regimenes dictatoriales aun en situaciones de crisis extremas que han atravesado algunos países en estos años, hay que mencionar que se manifiesta una creciente desvalorización de la institución parlamentaria, debido en gran medida al avasallamiento del ejecutivo sobre el legislativo.

En este sentido, ha sido notablemente disminuida la función legislativa de los parlamentos por la invocación de causas excepcionales que permiten a los ejecutivos arrogarse nuevas competencias en violación al principio de división del poder. Y en aquellas atribuciones que no ha podido avanzar el ejecutivo, como por ejemplo la función de control, fruto del clientelismo político y los

⁸⁶ El predominio del Poder Ejecutivo en América Latina – Ponencia General en www.bibliojuridica.org

altos grados de corrupción, permiten obtener mayorías automáticas, que convierten *"...al Parlamento en un órgano de ratificación automática de los proyectos del Gobierno de forma que el Parlamento propiamente no legisla sino que ratifica las propuestas legislativas del Gobierno, dando cobertura formal y legitimada a decisiones tomadas fuera del ámbito parlamentario...no se da un verdadero debate de los proyectos de ley, sino una lisa y llana imposición de la mayoría en su votación..."*⁸⁷.

En lo que hace a los procesos de integración, la supremacía del poder ejecutivo es notoria, nuestra Constitución en el Art. 99 inc. 11 encarga al ejecutivo la conducción de la política exterior, *"concluye y firma tratados...para el mantenimiento de buenas relaciones con las Organizaciones internacionales y las naciones extranjeras..."*

En este sentido se ha dicho⁸⁸ que en el MERCOSUR, por la fuerte tradición presidencialista imperante, la estructura intergubernamental se ha transformado en interpresidencial, en el sentido que el Poder Ejecutivo y en especial los presidentes concentran gran parte del poder en lo que hace a la conducción del mismo.

Afirma De Almeida Madeiros que *"...ningún hecho o decisión importante ocurrido en el MERCOSUR en la década del 90 contó con la presencia decisiva de los representantes de los legislativos..."*⁸⁹

Por lo dicho, se observa un importante desafío al PM, ya que si bien no cuenta con poder decisorio, tiene importantes facultades en lo que hace a la interpelación a otros órganos, en recibir los informe al comienzo y finalización de cada presidencia pro tempore y en dictaminar proyectos de normas mercosureñas. El PM apoyándose en su calidad de representante de los pueblos del MERCOSUR y en el de

⁸⁷ Arias Jorge. "Presidencialismo y Desvanecimiento de los Parlamentos" en "Índice de desarrollo democrático en América Latina Año 2007" disponible en <http://www.idd-lat.org/>

⁸⁸Paikin Damián. "El rol del Congreso Argentino en la construcción del MERCOSUR: perspectivas y funciones de una institución relegada." Instituto de Investigaciones Gino Germani Facultad de Ciencias Sociales Universidad de Buenos Aires Argentina. 2003.

⁸⁹ Ídem.

ser el órgano que mayor legitimidad democrática posee, deberá cumplir fielmente el PCPM resistiendo las presiones de los ejecutivos nacionales que se ven representados en los órganos decisorios del bloque.

Conclusión.

¿Es oportuna la creación del PM?

A lo largo de estas paginas hemos visto que los Estados no son lo mismo que lo que eran hace unas décadas atrás, el fenómeno de la globalización con la correspondiente dilatación de las fronteras y la aparición de nuevos actores transnacionales llevó a que los Estados deban replantearse sus nuevas funciones produciendo una modificación a la noción clásica de Estado Nación. Es evidente que este fenómeno con todas sus ventajas y desventajas parece irreversible, y que la formación de bloques regionales es la respuesta adecuada. Enseña Malamud que *"...la globalización es un proceso inevitable pero relativamente administrable, y la integración regional es una de esas estrategias de administración de la globalización."*⁹⁰

Los países miembros del MERCOSUR tienen muchas mas coincidencias que diferencias, no solo en términos culturales o sociales, sino más bien tienen un destino común a conquistar; el de posicionar a América Latina dentro de los países desarrollados, erradicando la pobreza, la creciente desigualdad social y resolviendo problemas que individualmente son imposibles de solucionar como el narcotráfico, trafico de menores, problemas ambientales, etc.

En lo que hace al MERCOSUR, es notorio que las evoluciones y estanques del mismo se deben a que son solo los gobiernos de cada uno de los Estados y en especial los poderes ejecutivos, los encargados de la conducción del mismo, lo que trae aparejado que frente a problemas internos o conflictos entre países miembros del bloque, el mismo no pueda continuar con su evolución.

Para lograr superar estos vaivenes, se hace necesario que el órgano encargado de la conducción política del MERCOSUR represente el interés comunitario y que las decisiones sean arribadas

⁹⁰ Malamud Andrés. "El significado de globalización." disponible en www.politicayactualidad.com/textos.asp?id_texto=561&id_seccion=11

por mayoría, lo que implica una reforma dentro del MERCOSUR, dotándolo de supranacionalidad al mismo.

Sobre la creación del Parlamento, en primer lugar hay que tener presente que la constitución del PM tiene el miras el de lograr superar el déficit democrático imperante en el bloque desde sus orígenes.

Frente a ello, se decidió crear un parlamento, símbolo por excelencia de toda democracia, en este sentido se dice que *"El Parlamento es la expresión mas genuina de la democracia en el se asientan y afirman los valores y convicciones fundamentales que consolidan un Estado de derecho, una combinación perfecta de lo jurídico y lo político"*.⁹¹

Sin embargo hay que tener en cuenta que si bien la creación de un parlamento es un gesto democrático, la sola instalación del mismo no garantiza haber superado las criticas señaladas al bloque, en este sentido señala Gentile⁹² que *"si tuviéramos que determinar el carácter democrático de un régimen político, lo primero a analizar seria la realidad de su Parlamento, Si no existe, no hay duda que estamos en presencia de un régimen autocrático; si existe y no ha sido elegido regularmente o si en el mismo no hay pluralismo ni oposición y es solo la fachada para homologar decisiones que se toman fuera de el, estamos en presencia de un régimen de apariencia democrático, pero en realidad autoritario; y si el órgano legislativo cumple con sus roles institucionales...estamos en presencia de un autentico régimen democrático..."*

Si bien, teniendo en cuenta la situación de las legislaturas nacionales de los países miembros y la naturaleza intergubernamental del bloque, puede decirse que no es oportuna la creación del PM, y que el mismo solo generara mayores costos sin lograr influir en la conducción del bloque, opino que es oportuna su

⁹¹ Palabras de González Núñez en la primera sesión del Parlamento del MERCOSUR.

⁹² Jorge Horacio Gentile. Derecho Parlamentario Argentino. Ediciones Ciudad Argentina. p 47.

creación si el mismo cumple fielmente las funciones enumeradas en el PCPM.

En este sentido, con las funciones encargadas al PM, en especial el de contar con un medio idóneo para lograr la efectiva internalización de las normas mercosureñas, el mismo es el espacio adecuado para dotar de legitimidad social a las normas emanadas del bloque, ello en virtud de que en el PM se encuentran representados tanto los sectores oficialistas y opositores a cada uno de los gobiernos de los países miembros.

En otro orden el mismo genera un nuevo espacio dentro del MERCOSUR que pretende funcionar como nexo entre los órganos decisorios y la comunidad. En otras palabras, pretende acercar el MERCOSUR a la gente con la finalidad de dotar de legitimidad social al proceso de integración.

Del mismo modo teniendo en cuenta que la mayoría de los asuntos tratados por los otros órganos obedecen a temas económicos, el PM debe ser el ámbito adecuado para lograr una integración multidimensional, que ayudaría a generar una conciencia de pertenencia e identidad colectiva dentro del MERCOSUR.

Sin dudas la creación del PM es un salto cualitativo con respecto a la CPCPM, pero ello no implica que deba mantenerse inmodificable en el tiempo sino más bien una vez afianzado el PM, cuando se haya establecido la composición definitiva del mismo y en la que sus integrantes sean elegidos en forma directa, serán tiempos para que, en modo similar al PE, comience a reclamar para sí mayores atribuciones. No será tarea fácil, hay que tener en cuenta que los Estados Europeos se caracterizan por un régimen parlamentarista lo que sin duda ayudó a la notable evolución que experimentó el PE. Mientras que la gran mayoría de los países de este continente se caracterizan por un régimen fuertemente presidencialista.

En primer término el PM debe ser el órgano que propicie la mencionada reforma en la estructura institucional del MERCOSUR,

dotándola gradualmente de rasgos de supranacionalidad, la que se hace necesaria no solo por lo mencionado en paginas anteriores sino también con la incorporación de nuevos miembros al MERCOSUR se torna cada vez mas dificultoso arribar al ya complicado consenso.

Considero que el Parlamento es el ámbito adecuado para tratar dicha reforma, ello se debe a que es el único órgano donde las mayorías y minorías (elemento caracterizante de toda democracia) se ven representadas, por lo cual la reforma institucional, que repercutirá en gran medida a todos los ciudadanos del MERCOSUR, contará con la legitimidad social necesaria para encarar una reforma de vital importancia.

Una vez dotado de supranacionalidad el MERCOSUR, por el cual se podrán arribar a decisiones obligatorias para los países miembros del bloque, aun frente al caso que uno de ellos no este de acuerdo, lo que implica tomar decisiones por mayoría y no por consenso, el PM, basándose en ser el órgano con mayor legitimidad democrática entre los órganos mercosureños y quien representa a los pueblos del MERCOSUR, debe reclamar para si mayores atribuciones que permitan equiparlo a los órganos con capacidad decisoria dentro del bloque. Hemos visto un salto cualitativo del PM en comparación a la CPCM, es especial en lo que hace a la internalizacion de normas, otro gran salto podría ser el de abandonar el dictamen en determinadas materias para pasar a ocupar el rol de colegislador en modo similar al Parlamento Europeo.

Bibliografía

Alonso García Ricardo. *"Sistema Jurídico de la Unión Europea"*. ED. Thomson – Civitas.

Arias Jorge. *"Presidencialismo y Desvanecimiento de los Parlamentos"* en Índice de desarrollo democrático en América Latina Año 2007

Berton Liliana. *"Regionalismo y regionalización"* en www.caei.com.ar/es/programas/integracion

Bidart Campos German. *"Manual de la Constitución Reformada"* Ediar 1996.

Calogelo Pizzolo *"Constitución e integración supranacional. La formula habilitante del artículo 75 inc. 24"* en *"A diez años de la reforma constitucional de 1994"*.

Cassagne Juan Carlos. *"El MERCOSUR y las relaciones con el derecho interno."* LL 1995-C, 875.

Catala Pierre. *"Un sistema documental para acrecentar la seguridad jurídica en el MERCOSUR."* LL 2007-F, 1425

Colautti Carlos. *"Los limites a los denominados fueros de los legisladores"*. LL 1996 C-1420

Crivelli Agustín. *"Perspectivas de la integración sudamericana"*. Revista MERCOSUR Parlamentario N°5.

Dreyzin de Klor Adriana. *"La necesidad de un Parlamento para el MERCOSUR"* Fundación Konrad Adenauer.

"Hacia el ordenamiento jurídico del MERCOSUR". LL 1996-C, 1189

Delich Valentina. *"Nuevos miembros en el MERCOSUR: El caso de Venezuela vis a vis la experiencia de la Unión Europea."* *La Voz del Foro*, Publicación mensual del Foro de Abogados de San Juan, Año VI – N° 43, Marzo 2007.

Deluca Santiago. *"Acceso a la Justicia en los Procesos de Integración: del paradigma europeo al MERCOSUR."* La ley online.

Dromí, Ekmekdjian, Rivera. *"Derecho Comunitario"*. ED. Ciudad Argentina

Ekmekdjian. *"Introducción al Derecho Comunitario Latinoamericano."* ED. Depalma

Fernández del Soto. *"El Proceso De Integración Andina: Resultados Y Perspectivas"* en www.comunidadandina.org/public/fernandez.pdf

Ferreira Pinto. *"El predominio del Poder Ejecutivo en América Latina"* Ponencia General en www.bibliojuridica.org

Freeland López Lecube. *"Manual de Derecho Comunitario. Análisis comparativo de la Unión Europea y el MERCOSUR"*. Ed Depalma.

Gentile Jorge Horacio. *"Derecho Parlamentario Argentino"*. Ediciones Ciudad Argentina.

GELLI, María Angélica, *"Constitución de la Nación Argentina, comentada y concordada"*, La Ley, 2001, p. 524.

Giacalone Rita. *"La integración regional en la historia"* www.comunidadandina.org/bda/docs/VE-INT-0003.pdf

Giddens Anthony *"Un mundo desbocado. Los efectos de la globalización en nuestras vidas"*. Ed. Taurus

González, Flavio Floreal. *"MERCOSUR: Un orden jurídico debilitado y dispar la necesidad de un cambio."* LL 2000-B, 1031.

Guy Isaac. *"Manual de Derecho Comunitario General."* Ed Ariel.

Haro Ricardo *"Estudios sobre federalismo, justicia, democracia y derechos humanos"* Ed. UNAM.

Hernández Antonio Maria. *"Integración y Globalización: Rol de las regiones, provincias y municipios."* Ed. Depalma

Lospennatto Silvia. *"Déficit democrático y evolución institucional del MERCOSUR. Hacia el parlamento regional"*. Revista MERCOSUR parlamentario N° 1.

Markus Kotzur *"La soberanía hoy. Palabras clave para un diálogo europeo-latinoamericano sobre un atributo del Estado constitucional moderno"* UNAM 2001.

Molina del Pozo, Carlos Francisco. *"Unión Europea - Hacia una progresiva generalización de la codecisión como procedimiento de toma de decisiones."* LL 1999 C-1015

Oddone Nahuel y Granato Leonardo *"La Adhesión de Venezuela al MERCOSUR"* Centro Argentino de Estudios Internacionales. <http://www.caei.com.ar>

Paikin Damián. *"El rol del Congreso Argentino en la construcción del MERCOSUR: perspectivas y funciones de una institución relegada"*. Instituto de Investigaciones Gino Germani Facultad de Ciencias Sociales Universidad de Buenos Aires Argentina. 2003

-*"Ciudades regiones e identidades recreadas. La integración regional y los actores sub- estatales"*. Revista MERCOSUR Parlamentario N°5

Perotti Alejandro Daniel. -*"Proporcionalidad atenuada en el futuro Parlamento del MERCOSUR"* en <http://www.mercosurabc.com.ar>.

-*"Habilitación Constitucional para La Integración Comunitaria - Estudio sobre los Estados del MERCOSUR"* - Tomo I y II. ED. Juruá

Sosa Alberto. *"El ABC del MERCOSUR"* en <http://www.amersur.org.ar/Integ/ABCMercosur.htm>

Stiglitz. *"El malestar en la globalización"* ED. Taurus

Vásquez Adolfo Roberto. *"El MERCOSUR y su necesaria complementación mediante un "tribunal supranacional"* LL, 1998-F, 1201.

Vásquez Mariana. *"Notas sobre el rol del Parlamento Europeo en el sistema político comunitario; una política original o solo compleja pero conocida"* Geoenseñanza año/Vol. 6. Universidad de los Andes San Cristóbal. Venezuela.

Ventura Daysy *"Las asimetrías entre el MERCOSUR y la Unión Europea"*. Fundación KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG

ANEXO

PROTOCOLO CONSTITUTIVO DEL PARLAMENTO DEL MERCOSUR

LA REPÚBLICA ARGENTINA, LA REPÚBLICA FEDERATIVA DEL BRASIL, LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY Y LA REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY, en adelante Estados Partes;

TENIENDO EN CUENTA el Tratado de Asunción, del 26 de marzo de 1991 y el Protocolo de Ouro Preto, del 17 de diciembre de 1994 que establecieron la Comisión Parlamentaria Conjunta y la Decisión CMC N° 49/04, "Parlamento del MERCOSUR".

RECORDANDO el Acuerdo Interinstitucional entre el Consejo del Mercado Común y la Comisión Parlamentaria Conjunta, firmado el 6 de octubre de 2003.

CONSIDERANDO su firme voluntad política de fortalecer y de profundizar el proceso de integración del MERCOSUR, contemplando los intereses de todos los Estados Partes y contribuyendo, de tal forma, al simultáneo desarrollo de la integración del espacio sudamericano.

CONVENCIDOS de que el logro de los objetivos comunes que se han fijado los Estados Partes, requiere de un marco institucional equilibrado y eficaz, que permita crear normas que sean efectivas y que garanticen un clima de seguridad jurídica y previsibilidad en el desarrollo del proceso de integración, a fin de mejor promover la transformación productiva, la equidad social, el desarrollo científico y tecnológico, las inversiones y la creación de empleo, en todos los Estados Partes y en beneficio de sus ciudadanos.

CONSCIENTES de que la instalación del Parlamento del MERCOSUR, con una adecuada representación de los intereses de los ciudadanos de los Estados Partes, significará un aporte a la calidad y equilibrio institucional del MERCOSUR, creando un espacio común en el que se refleje el pluralismo y las diversidades de la región, y que contribuya a la democracia, la participación, la representatividad, la transparencia y la legitimidad social en el desarrollo del proceso de integración y de sus normas.

ATENTOS a la importancia de fortalecer el ámbito institucional de

cooperación interparlamentaria, para avanzar en los objetivos previstos de armonización de las legislaciones nacionales en las áreas pertinentes y agilizar la incorporación a los respectivos ordenamientos jurídicos internos de la normativa del MERCOSUR, que requiera aprobación legislativa.

RECONOCIENDO la valiosa experiencia acumulada por la Comisión Parlamentaria Conjunta desde su creación.

REAFIRMANDO los principios y objetivos del Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR, la República de Bolivia y la República de Chile, del 24 de julio de 1998 y la Declaración Presidencial sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR, del 25 de junio de 1996.

ACUERDAN:

Artículo 1 Constitución

Constituir el Parlamento del MERCOSUR, en adelante el Parlamento, como órgano de representación de sus pueblos, independiente y autónomo, que integrará la estructura institucional del MERCOSUR.

El Parlamento sustituirá a la Comisión Parlamentaria Conjunta.

El Parlamento estará integrado por representantes electos por sufragio universal, directo y secreto, de acuerdo con la legislación interna de cada Estado Parte y las disposiciones del presente Protocolo.

El Parlamento será un órgano unicameral y sus principios, competencias e integración se rigen según lo dispuesto en este Protocolo.

La efectiva instalación del Parlamento tendrá lugar, a más tardar, el 31 de diciembre de 2006.

La constitución del Parlamento se realizará a través de las etapas previstas en las Disposiciones Transitorias del presente Protocolo.

Artículo 2 Propósitos

Son propósitos del Parlamento:

1. Representar a los pueblos del MERCOSUR, respetando su pluralidad ideológica y política.
2. Asumir la promoción y defensa permanente de la democracia, la libertad y la paz.
3. Impulsar el desarrollo sustentable de la región con justicia social y respeto a la diversidad cultural de sus poblaciones.

4. Garantizar la participación de los actores de la sociedad civil en el proceso de integración.

5. Estimular la formación de una conciencia colectiva de valores ciudadanos y comunitarios para la integración.

6. Contribuir a consolidar la integración latinoamericana mediante la profundización y ampliación del MERCOSUR.

7. Promover la solidaridad y la cooperación regional e internacional.

Artículo 3 Principios

Son principios del Parlamento:

1. El pluralismo y la tolerancia como garantías de la diversidad de expresiones políticas, sociales y culturales de los pueblos de la región.

2. La transparencia de la información y de las decisiones para crear confianza y facilitar la participación de los ciudadanos.

3. La cooperación con los demás órganos del MERCOSUR y ámbitos regionales de representación ciudadana.

4. El respeto de los derechos humanos en todas sus expresiones.

5. El repudio a todas las formas de discriminación, especialmente las relativas a género, color, etnia, religión, nacionalidad, edad y condición socioeconómica.

6. La promoción del patrimonio cultural, institucional y de cooperación latinoamericano en procesos de integración.

7. La promoción del desarrollo sustentable en el MERCOSUR y el trato especial y diferenciado para los países de economías menores y para las regiones con menor grado de desarrollo.

8. La equidad y la justicia en los asuntos regionales e internacionales, y la solución pacífica de las controversias.

Artículo 4 Competencias

El Parlamento tendrá las siguientes competencias:

1. Velar en el ámbito de su competencia por la observancia de las normas del MERCOSUR.

2. Velar por la preservación del régimen democrático en los Estados Partes, de conformidad con las normas del MERCOSUR, y en particular con el Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR, la República de Bolivia y la República de Chile.

3. Elaborar y publicar anualmente un informe sobre la situación de los derechos humanos en los Estados Partes, teniendo en cuenta los principios y las normas del MERCOSUR.

4. Efectuar pedidos de informes u opiniones por escrito a los órganos decisorios y consultivos del MERCOSUR establecidos en el

Protocolo de Ouro Preto sobre cuestiones vinculadas al desarrollo del proceso de integración. Los pedidos de informes deberán ser respondidos en un plazo máximo de 180 días

5. Invitar, por intermedio de la Presidencia Pro Tempore del CMC, a representantes de los órganos del MERCOSUR, para informar y/o evaluar el desarrollo del proceso de integración, intercambiar opiniones y tratar aspectos relacionados con las actividades en curso o asuntos en consideración.

6. Recibir, al finalizar cada semestre a la Presidencia Pro Tempore del MERCOSUR, para que presente un informe sobre las actividades realizadas durante dicho período.

7. Recibir, al inicio de cada semestre, a la Presidencia Pro Tempore del MERCOSUR, para que presente el programa de trabajo acordado, con los objetivos y prioridades previstos para el semestre.

8. Realizar reuniones semestrales con el Foro Consultivo Económico-Social a fin de intercambiar informaciones y opiniones sobre el desarrollo del MERCOSUR.

9. Organizar reuniones públicas, sobre cuestiones vinculadas al desarrollo del proceso de integración, con entidades de la sociedad civil y los sectores productivos.

10. Recibir, examinar y en su caso canalizar hacia los órganos decisorios, peticiones de cualquier particular de los Estados Partes, sean personas físicas o jurídicas, relacionadas con actos u omisiones de los órganos del MERCOSUR.

11. Emitir declaraciones, recomendaciones e informes sobre cuestiones vinculadas al desarrollo del proceso de integración, por iniciativa propia o a solicitud de otros órganos del MERCOSUR.

12. Con el fin de acelerar los procedimientos internos correspondientes de entrada en vigor de las normas en los Estados Parte, el Parlamento elaborará dictámenes sobre todos los proyectos de normas del MERCOSUR que requieran aprobación legislativa en uno o varios Estados Parte, en un plazo de noventa días (90) de efectuada la consulta. Dichos proyectos deberán ser enviados al Parlamento por el órgano decisorio del MERCOSUR, antes de su aprobación.

Si el proyecto de norma del MERCOSUR es aprobado por el órgano decisorio, de conformidad con los términos del dictamen del Parlamento, la norma deberá ser remitida por cada Poder Ejecutivo nacional al Parlamento del respectivo Estado Parte, dentro del plazo de cuarenta y cinco (45) días, contados a partir de dicha aprobación.

En caso que la norma aprobada no estuviera en conformidad con el dictamen del Parlamento, o si éste no se hubiere expedido en el plazo mencionado en el primer párrafo del presente numeral, la misma seguirá su trámite ordinario de incorporación.

Los Parlamentos nacionales, según los procedimientos internos correspondientes, deberán adoptar las medidas necesarias para la instrumentación o creación de un procedimiento preferencial para la consideración de las normas del MERCOSUR que hayan sido

adoptadas de conformidad con los términos del dictamen del Parlamento, mencionado en el párrafo anterior.

El plazo máximo de duración del procedimiento previsto en el párrafo precedente, será de hasta ciento ochenta (180) días corridos, contados a partir del ingreso de la norma al respectivo Parlamento nacional.

Si dentro del plazo de ese procedimiento preferencial el Parlamento del Estado Parte rechaza la norma, ésta deberá ser reenviada al Poder Ejecutivo para que la presente a la reconsideración del órgano correspondiente del MERCOSUR.

13. Proponer proyectos de normas del MERCOSUR para su consideración por el Consejo del Mercado Común, el que deberá informar semestralmente sobre su tratamiento.

14. Elaborar estudios y anteproyectos de normas nacionales, orientados a la armonización de las legislaciones nacionales de los Estados Partes, los que serán comunicados a los Parlamentos nacionales a los efectos de su eventual consideración.

15. Desarrollar acciones y trabajos conjuntos con los Parlamentos nacionales, con el fin de asegurar el cumplimiento de los objetivos del MERCOSUR, en particular aquellos relacionados con la actividad legislativa.

16. Mantener relaciones institucionales con los Parlamentos de terceros Estados y otras instituciones legislativas.

17. Celebrar, en el marco de sus atribuciones, con el asesoramiento del órgano competente del MERCOSUR, convenios de cooperación o de asistencia técnica con organismos públicos y privados, de carácter nacional o internacional.

18. Fomentar el desarrollo de instrumentos de democracia representativa y participativa en el MERCOSUR.

19. Recibir dentro del primer semestre de cada año un informe sobre la ejecución del presupuesto de la Secretaría del MERCOSUR del año anterior.

20. Elaborar y aprobar su presupuesto e informar sobre su ejecución al Consejo de Mercado Común dentro del primer semestre del año posterior al ejercicio.

21. Aprobar y modificar su reglamento interno.

22. Realizar todas las acciones que correspondan al ejercicio de sus competencias.

Artículo 5 Integración

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

2. Los integrantes del Parlamento, en adelante denominados Parlamentarios, tendrán la calidad de Parlamentarios del MERCOSUR.

Artículo 6

Elección

1. Los Parlamentarios serán elegidos por los ciudadanos de los respectivos Estados Partes, a través de sufragio directo, universal y secreto.

2. El mecanismo de elección de los Parlamentarios y sus suplentes, se regirá por lo previsto en la legislación de cada Estado Parte, la cual procurará asegurar una adecuada representación por género, etnias y regiones según las realidades de cada Estado.

3. Los Parlamentarios serán electos conjuntamente con sus suplentes, quienes los sustituirán, de acuerdo a la legislación electoral del Estado Parte respectivo, en los casos de ausencia definitiva o transitoria. Los suplentes serán elegidos en la misma fecha y forma que los Parlamentarios titulares, así como para idénticos períodos.

4. A propuesta del Parlamento, el Consejo del Mercado Común establecerá el "Día del MERCOSUR Ciudadano", para la elección de los parlamentarios, de forma simultánea en todos los Estados Partes, a través de sufragio directo, universal y secreto de los ciudadanos.

Artículo 7

Participación de los Estados Asociados

El Parlamento podrá invitar a los Estados Asociados del MERCOSUR a participar en sus sesiones públicas, a través de miembros de sus Parlamentos nacionales, los que participarán con derecho a voz y sin derecho a voto.

Artículo 8

Incorporación de nuevos miembros

1. El Parlamento, de conformidad con el artículo 4, inciso 12, se expedirá sobre la adhesión de nuevos Estados Partes al MERCOSUR.

2. El instrumento jurídico que formalice la adhesión determinará las condiciones de la incorporación de los Parlamentarios del Estado adherente al Parlamento.

Artículo 9

Independencia

Los miembros del Parlamento no estarán sujetos a mandato imperativo y actuarán con independencia en el ejercicio de sus funciones.

Artículo 10

Mandato

Los Parlamentarios tendrán un mandato común de cuatro (4) años, contados a partir de la fecha de asunción en el cargo, y podrán ser reelectos.

Artículo 11

Requisitos e incompatibilidades

1. Los candidatos a Parlamentarios deberán cumplir con los requisitos exigibles para ser diputado nacional, según el derecho del Estado Parte respectivo.

2. El ejercicio del cargo de Parlamentario es incompatible con el desempeño de un mandato o cargo legislativo o ejecutivo en los Estados Partes, así como con el desempeño de cargos en los demás órganos del MERCOSUR.

3. Serán aplicables, asimismo, las demás incompatibilidades para ser legislador, establecidas en la legislación nacional del Estado Parte correspondiente.

Artículo 12

Prerrogativas e inmunidades

1. El régimen de prerrogativas e inmunidades se regirá por lo que se establezca en el Acuerdo Sede mencionado en el artículo 21.

2. Los Parlamentarios no podrán ser juzgados, civil o penalmente, en el territorio de los Estados Partes del MERCOSUR, en ningún momento, ni durante ni después de su mandato, por las opiniones y votos emitidos en el ejercicio de sus funciones.

3. Los desplazamientos de los miembros del Parlamento, para comparecer a su local de reunión y de allí regresar, no serán limitados por restricciones legales ni administrativas.

Artículo 13

Opiniones Consultivas

El Parlamento podrá solicitar opiniones consultivas al Tribunal Permanente de Revisión.

Artículo 14

Aprobación del Reglamento Interno

El Parlamento aprobará y modificará su Reglamento Interno por mayoría calificada.

Artículo 15

Sistema de adopción de decisiones

1. El Parlamento adoptará sus decisiones y actos por mayoría simple, absoluta, especial o calificada.

2. Para la mayoría simple se requerirá el voto de más de la mitad de los Parlamentarios presentes.

3. Para la mayoría absoluta se requerirá el voto de más de la mitad del total de los miembros del Parlamento.

4. Para la mayoría especial se requerirá el voto de los dos tercios del total de los miembros del Parlamento, que incluya a su vez a Parlamentarios de todos los Estados Partes.

5. Para la mayoría calificada se requerirá el voto afirmativo de la mayoría absoluta de integrantes de la representación parlamentaria de cada Estado Parte.

6. El Parlamento establecerá en su Reglamento Interno las mayorías requeridas para la aprobación de los distintos asuntos.

Artículo 16

Organización

1. El Parlamento contará con una Mesa Directiva, encargada de la conducción de los trabajos legislativos y de sus servicios administrativos.

Estará compuesta por un Presidente, y un Vicepresidente de cada uno de los demás Estados Partes, de acuerdo a lo que establezca el Reglamento Interno.

Será asistida por un Secretario Parlamentario y un Secretario Administrativo.

2. El mandato de los miembros de la Mesa Directiva será de 2 (dos) años, pudiendo sus miembros ser reelectos por una sola vez.

3. En caso de ausencia o impedimento temporario, el Presidente será sustituido por uno de los Vicepresidentes, de acuerdo a lo que establezca el Reglamento Interno.

4. El Parlamento contará con una Secretaría Parlamentaria y una Secretaría Administrativa, las que funcionarán con carácter permanente en la sede del Parlamento.

5. El Parlamento constituirá comisiones permanentes y temporarias, que contemplen la representación de los Estados Partes, cuya organización y funcionamiento serán establecidos en el Reglamento Interno.

6. El personal técnico y administrativo del Parlamento estará integrado por ciudadanos de los Estados Partes. Será designado por concurso público internacional y tendrá estatuto propio, con un régimen jurídico equivalente al del personal de la Secretaría del MERCOSUR.

7. Los conflictos en materia laboral que se susciten entre el Parlamento y su personal, serán resueltos por el Tribunal Administrativo Laboral del MERCOSUR.

Artículo 17

Reuniones

1. El Parlamento se reunirá en sesión ordinaria al menos una vez por mes.

Podrá ser convocado a sesiones extraordinarias a solicitud del Consejo del Mercado Común o a requerimiento de Parlamentarios, de acuerdo a lo que establezca el Reglamento Interno.

2. Todas las reuniones del Parlamento y de sus Comisiones serán públicas, salvo aquéllas que sean declaradas de carácter reservado.

Artículo 18

Deliberaciones

1. Las reuniones del Parlamento y de sus Comisiones podrán iniciarse con la presencia de al menos un tercio de sus miembros, en el que estén representados todos los Estados Partes.

2. Cada Parlamentario tendrá derecho a un voto.

3. El Reglamento Interno establecerá la posibilidad que el Parlamento, en circunstancias excepcionales, pueda sesionar y adoptar sus decisiones y actos a través de medios tecnológicos que permitan reuniones a distancia.

Artículo 19

Actos del Parlamento

Son actos del Parlamento:

1. Dictámenes;
2. Proyectos de normas;
3. Anteproyectos de normas;
4. Declaraciones;
5. Recomendaciones;
6. Informes; y
7. Disposiciones.

Artículo 20

Presupuesto

1. El Parlamento elaborará y aprobará su presupuesto, el que será solventado con aportes de los Estados Partes, en función del Producto Bruto Interno y del presupuesto nacional de cada Estado Parte.

2. Los criterios de contribución de los aportes mencionados en el inciso anterior, serán establecidos por Decisión del Consejo del Mercado Común, tomando en cuenta la propuesta del Parlamento.

Artículo 21

Sede

1. La sede del Parlamento será la ciudad de Montevideo, República Oriental del Uruguay.

2. El MERCOSUR firmará con la República Oriental del Uruguay un Acuerdo Sede que definirá las normas relativas a los privilegios, las inmunidades y las exenciones del Parlamento, de los parlamentarios y demás funcionarios, de acuerdo a las normas del derecho internacional vigentes.

Artículo 22

Adhesión y denuncia

1. En materia de adhesión o denuncia, regirán como un todo, para el presente Protocolo, las normas establecidas por el Tratado de Asunción.

2. La adhesión o denuncia al Tratado de Asunción significa, ipso jure, la adhesión o denuncia al presente Protocolo. La denuncia al presente Protocolo significa ipso jure la denuncia al Tratado de Asunción

Artículo 23

Vigencia y depósito

1. El presente Protocolo, parte integrante del Tratado de Asunción, entrará en vigor el trigésimo día contado a partir de la fecha en que el cuarto Estado Parte haya depositado su instrumento de ratificación.

2. La República del Paraguay será depositaria del presente Protocolo y de los instrumentos de ratificación y notificará a los demás Estados Partes la fecha de los depósitos de esos instrumentos, enviando copia debidamente autenticada de este Protocolo a los demás Estados Partes.

Artículo 24

Cláusula revocatoria

Quedan derogadas todas las disposiciones de carácter institucional del Protocolo de Ouro Preto que guarden relación con la constitución y funcionamiento del Parlamento y resulten incompatibles con los términos del presente Protocolo, con expresa excepción del sistema de toma de decisiones de los demás órganos del MERCOSUR establecido en el Art. 37 del Protocolo de Ouro Preto.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Primera

Etapas

A los fines de lo previsto en el artículo 1 del presente Protocolo se entenderá por:

- "primera etapa de la transición": el período comprendido entre el 31 de diciembre de 2006 y el 31 de diciembre de 2010.

- "segunda etapa de la transición": el período comprendido entre el 1 de enero de 2011 y el 31 de diciembre de 2014.

Segunda Integración

En la primera etapa de la transición, el Parlamento estará integrado por dieciocho (18) Parlamentarios por cada Estado Parte.

Lo previsto en el artículo 5, inciso 1, relacionado con la integración del Parlamento de conformidad a un criterio de representación ciudadana, aplicable a partir de la segunda etapa de la transición, será establecido por Decisión del Consejo del Mercado Común, a propuesta del Parlamento adoptada por mayoría calificada. Dicha Decisión deberá ser aprobada, a más tardar, el 31 de diciembre de 2007.

Tercera Elección

Para la primera etapa de la transición, los Parlamentos nacionales establecerán las modalidades de designación de sus respectivos parlamentarios, entre los legisladores de los Parlamentos nacionales de cada Estado Parte, designando los titulares e igual número de suplentes.

A los efectos de poner en práctica la elección directa de los Parlamentarios, mencionada en el artículo 6, inciso 1, los Estados Partes, antes de la finalización de la primera etapa de la transición, deberán efectuar elecciones por sufragio directo, universal y secreto de Parlamentarios, cuya realización se hará de acuerdo a la agenda electoral nacional de cada Estado Parte.

La primera elección prevista en el artículo 6, inciso 4, tendrá lugar durante el año 2014.

A partir de la segunda etapa de la transición, todos los Parlamentarios deberán haber sido elegidos de conformidad con el artículo 6, inciso 1.

Cuarta Día del MERCOSUR Ciudadano

El "Día del MERCOSUR Ciudadano", previsto en el artículo 6, inciso 4, será establecido por el Consejo del Mercado Común, a propuesta del Parlamento, antes de fines del año 2012.

Quinta Mandato e incompatibilidades

En la primera etapa de la transición, los Parlamentarios designados en forma indirecta, cesarán en sus funciones: por caducidad o pérdida de su mandato nacional; al asumir sus sucesores electos directamente; o, a más tardar, al finalizar dicha primera etapa.

Todos los Parlamentarios en ejercicio de funciones en el Parlamento durante la segunda etapa de la transición, deberán ser electos directamente antes del inicio de la misma, pudiendo sus mandatos tener una duración diferente a la establecida en el artículo 10, por única vez.

Lo previsto en el artículo 11, incisos 2 y 3, es aplicable a partir de la segunda etapa de la transición.

Sexta Sistema de adopción de decisiones

Durante la primera etapa de la transición, las decisiones del Parlamento, en los supuestos mencionados en el artículo 4, inciso 12, serán adoptadas por mayoría especial.

Séptima Presupuesto

Durante la primera etapa de la transición, el presupuesto del Parlamento será solventado por los Estados Partes mediante aportes iguales.

HECHO en la ciudad de Montevideo, a los nueve días del mes de diciembre del año dos mil cinco, en un original en los idiomas español y portugués, siendo ambos textos igualmente auténticos.

POR EL GOBIERNO DE LA REPUBLICA ARGENTINA

Néstor Kirchner – Jorge Taiana

POR EL GOBIERNO DE LA REPUBLICA FEDERATIVA DEL BRASIL

Luiz Inácio Lula Da Silva – Celso Luiz Nunes Amorim

POR EL GOBIERNO DE LA REPUBLICA DEL PARAGUAY

Nicanor Duarte Frutos – Leila Rachid

POR EL GOBIERNO DE LA REPUBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY

Tabaré Vázquez – Reinaldo Gargano

