

Universidad Empresarial Siglo XXI



Trabajo Final de Grado

El Parlamento del MERCOSUR

SU FUNCIONAMIENTO Y LA
RELACIÓN CON EL DÉFICIT
DEMOCRÁTICO

Alumno: MAURICIO N. MIRETTI

Tutores: Dr. MORTAROTTI, Pablo Cesar

Dra. VILLEGAS, Candela

Carrera: ABOGACÍA

Año: 2016

RESUMEN

La instalación de un Parlamento en el Mercosur, constituye un hecho por demás relevante en la vida institucional del bloque.

Desde un punto de vista político, significa un fuerte compromiso de los Estados Partes del Mercosur con el proceso de integración; además con la elección directa de los Parlamentarios se incrementa la representatividad democrática de los ciudadanos comunes con el Bloque.

Sin embargo, desde una perspectiva jurídico-legislativa, se aprecia que este Parlamento es por ahora un órgano netamente consultivo, que no crea leyes dentro del Mercosur y que cuenta con débiles atribuciones legislativas y presupuestarias.

El objetivo del presente trabajo consiste en realizar un análisis profundo del Parlamento del Mercosur y poder establecer si esta joven institución regional, con las facultades políticas y jurídico-legislativas con que cuenta en la actualidad, puede brindarle al Mercosur en su conjunto, el salto de calidad institucional y legitimidad democrática que se necesitan para poder profundizar el proceso de integración hasta arribar al Mercado Común.

Palabras claves:

Proceso de Integración- Mercosur- Parlamento del Mercosur- Atribuciones y Competencias.

ABSTRACT

Installing a Mercosur Parliament constitutes an act by other relevant in the institutional life of the block.

From a political standpoint, it means a strong commitment of States Parties to the Mercosur integration process; along with the direct election of the parliamentary democratic representation of ordinary citizens with Block increases.

However, from a legal - legislative perspective , we see that this Parliament is now a purely consultative body, it does not create laws within Mercosur and has weak legislative and budgetary powers.

The aim of this study is to conduct a thorough analysis of the Mercosur Parliament and thus establish whether this young regional institution with legislative legal-political and powers available to today, can give the Mercosur as a whole, the jump institutional quality and democratic legitimacy needed to deepen the integration process to arrive at the Common Market.

Keywords:

Integration process- Mercosur- Mercosur Parliament- Powers and Authority.

ÍNDICE

Introducción.....	6
Marco metodológico.....	10
Listado de abreviaturas.....	12
Capítulo I: La Integración Latinoamericana y la Democracia.....	14
I-I) Evolución histórica.....	14
I-II) La idea de un mercado común.....	18
I-III) Las teorías de la Democracia.....	20
I-IV) El nacimiento del Mercosur: Tratado de Asunción, Protocolo de Ouro Preto, Protocolo de Ushuaia, Protocolo de Olivos y Protocolo de Asunción.....	24
Capítulo II: El Mercosur y su estructura interna.....	36
II-I) Evolución de la estructura institucional del Mercosur.....	36
II-II) La Comisión Parlamentaria Conjunta.....	43
II-III) El camino hacia la creación del Parlamento del Mercosur.....	46
Capítulo III: El Parlamento del Mercosur: su nacimiento y su estructura originaria.....	49
III-I) El Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur.....	49
III-II) Propósitos, principios y competencias del Parlamento.....	52
III-III) Estructura interna.....	54
III-IV) Formas de representación de los Parlamentarios.....	56
III-V) El Reglamento Interno del Parlamento: funcionamiento.....	61

Capítulo IV: Antecedentes de Parlamentos en la Región y en el Mundo.....	74
IV-I) La Unión Europea.....	74
IV-II) El Parlamento Europeo.....	77
IV-III) El Parlamento Centroamericano (Parlacen).....	84
Capítulo V: El déficit democrático, la internalización de normas, la actualidad y el futuro del Parlasur.....	92
V-I) El déficit democrático en el Parlasur.....	92
V-II) El Parlasur y su proceso de internalización de normas.....	97
V-III) La actualidad del Parlasur.....	103
V-IV) El futuro del Parlasur.....	106
Conclusión:.....	110
Referencias Bibliográficas.....	115

INTRODUCCIÓN

“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 “(Dreyzin de Klor, 2004).

Es una verdad incontrastable que en el Mercosur las decisiones adoptadas se toman teniendo en cuenta los intereses de los Estados Parte y no en función de sus ciudadanos, ya que los mismos, a través de sus Poderes Ejecutivos, participan de modo efectivo en el proceso decisorio no existiendo de manera alguna la participación directa de la sociedad civil.

La instalación del Parlamento del Mercosur implica una fuerte señal política por parte de los Estados Miembros hacia adentro y hacia afuera del Mercosur, más aún, implica un intento por dejar de ver al Mercosur como un proyecto puramente económico-comercial, e interpresidencialista, para apuntar a convertirse en un emprendimiento de integración mucho más profundo.

La creación del Parlamento del Mercosur ha supuesto un gran avance para la representación de la sociedad civil y la democratización del proceso de integración.

Es evidente que dentro de los países que conforman el bloque regional no existe un conocimiento acabado de la relevancia que puede tener el Parlamento del Mercosur en el común de los ciudadanos. Una prueba irrefutable de ello, es que ningún partido político de los que participó en las últimas elecciones en la República Argentina y en las cuales se

eligieron los parlamentarios del Mercosur, tuvieron a la integración regional como eje central en sus plataformas electorales y sólo se lo presentó como un tema secundario y de poca utilidad.

Es una verdad inocultable que en el Mercosur existe un marcado déficit democrático o falta de calidad democrática en sus instituciones. En este trabajo se va a realizar un análisis de las distintas teorías de la democracia moderna, además de tratar de conceptualizar la frase *déficit democrático*, para poder entender acabadamente de qué se está hablando cuando se hace referencia a esta problemática.

El objetivo principal de este trabajo es el de evaluar la importancia de una institución como el Parlasur dentro de la estructura orgánica del bloque, y establecer también la relevancia que tiene y puede tener en el futuro para todos los ciudadanos del Mercosur, además de analizar el funcionamiento que tiene este organismo desde sus inicios hasta la actualidad, abordando para ello sus principios, propósitos y competencias, para que a partir de esa evaluación, se pueda proyectar una mirada hacia el futuro.

El problema central que plantea este trabajo consiste en hacer una evaluación profunda del Parlamento del Mercosur para, de ese modo, comprender de forma certera, si de la manera en que funciona en la actualidad esta institución, puede tratar de suplir el *déficit democrático* que impera en el Mercosur.

Para arribar a una solución del problema enunciado, este trabajo plantea algunos objetivos específicos como por ejemplo, explicar el contexto latinoamericano en el cual nace la idea de formar un mercado común, explicar las teorías de la democracia para entender si en el Mercosur son ilegítimas algunas de las decisiones que toma, revisar los antecedentes similares a la constitución del Parlamento; describir los pasos que se fueron

dando hasta la implementación del Parlamento, evaluar la importancia y los beneficios de contar con un Parlamento en el Mercosur, desarrollar cuáles son sus principios, propósitos y competencias y analizar con una mirada prospectiva su futuro dentro del bloque regional.

La relevancia que tiene este trabajo es la de hacer notar la verdadera importancia que tiene o puede llegar a tener un órgano de la envergadura del Parlamento del Mercosur en la representación y en la toma de decisiones dentro de un proceso de integración como es el del Mercosur.

Para tratar de arribar a una conclusión que trate de dar respuesta a la problemática planteada, este trabajo se estructura de la siguiente manera:

En el capítulo uno se hace una reseña histórica de cómo se fue desarrollando el proceso de integración en América, que se inicia hace aproximadamente dos siglos atrás y concluye con la creación del Mercosur en 1991, además de hacer un resumen de las distintas teorías que explican a la democracia para situarnos en cuál de ellas se ubican los miembros del bloque y el Mercosur.

El capítulo dos aborda todo lo que tiene que ver con el Mercosur propiamente dicho: su Tratado Constitutivo y los demás Protocolos que le fueron dando forma a este Bloque regional, hasta llegar a la creación del Parlamento.

El capítulo tres se introduce de lleno en el Parlamento del Mercosur, empezando por su Protocolo Constitutivo y finalizando con el comentario de su Reglamento Interno, que es la base de su accionar actualmente.

El capítulo cuatro, desarrolla una reseña de otros parlamentos en el mundo, como lo son el Parlamento Europeo y el Parlamento Centroamericano; además se hará una

breve comparación entre el Parlasur y el Parlamento Europeo para cotejar las principales semejanzas y diferencias que tienen.

En el quinto y último capítulo se hace una reseña de cómo se realiza el proceso de internalización de normas en el Mercosur; además se explica porqué se origina lo que se llama *déficit democrático en el proceso de integración* y la capacidad que tiene el Parlasur para poder atenuarlo. También se analiza cuál es la actualidad del Parlasur para, a partir de allí, poder hacer una proyección hacia el futuro.

Por último se presentan las conclusiones finales del trabajo.

MARCO METODOLÓGICO

Para el abordaje del presente trabajo se recurre a una investigación de tipo descriptiva de lógica cualitativa, ya que se seleccionan y analizan documentos bibliográficos, periodísticos, legislativos y de archivo.

Se utiliza el método descriptivo porque el propósito de este trabajo es analizar el Parlamento del Mercosur desde sus inicios, abordando sus principios, propósitos y competencias, así como también, su misión futura apunta a hacer una descripción del fenómeno bajo estudio, mediante la caracterización de sus rasgos generales.

La estrategia metodológica utilizada es cualitativa; está dirigida a la exploración, descripción y entendimiento de algún fenómeno o situación particular.

Se procede a recabar información sobre el Parlamento del Mercosur, visto éste desde diferentes perspectivas y puntos de vista, con el objeto de comprender cómo fue su origen, cuál es su funcionamiento y sus perspectivas hacia el futuro.

Llamamos *fuentes de información* a aquellas obras o productos de comunicación científica, que se presentan en diferentes formatos, periodicidad y sistematicidad. Podemos distinguir entre tres tipos de fuentes:

Fuentes primarias: son las fuentes directas de información, en las que los autores informan directamente sobre los resultados de sus estudios; son llamados también, de primera mano.

En este trabajo, dichas fuentes son: el Tratado de Asunción, el Protocolo de Ouro Preto, el Protocolo de Ushuaia, el Protocolo de Olivos, el Protocolo de Asunción y el Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur.

Fuentes secundarias: se denominan así porque someten a un proceso de reelaboración a las fuentes primarias. Son publicaciones en las que los autores informan de trabajos realizados por otros autores (libros, manuales, enciclopedias, artículos de revisión, anuarios).

En la realización del presente trabajo se utilizan como fuentes secundarias distintos libros que contienen elaboraciones doctrinarias que tratan el tema del Parlamento del Mercosur desde distintas ópticas y que fijan posición al respecto.

Fuentes terciarias: se trata de documentos que compendian nombres y títulos de revistas y otras publicaciones periódicas, así como nombres de boletines, conferencias y simposios; nombres de centros de investigación, universidades y fundaciones que puedan haber realizado trabajos sobre el tema. Estas fuentes son de gran ayuda, ya que permiten acceder rápidamente a una serie de referencias, en base a las cuales se detectan las fuentes anteriores.

La selección de las técnicas que se emplean depende de la metodología utilizada en el trabajo.

Este trabajo, al recurrir a una metodología cualitativa, requiere como técnica principal para la recolección de información, el análisis de datos y documentos.

La investigación documental, a través de la observación y el análisis de la “documentación” nos permite volver la mirada hacia un tiempo pasado para, de este modo, comprender e interpretar una realidad actual.

Con este caso analizamos las fuentes primarias y secundarias correspondientes al Parlamento del Mercosur en cuanto a su fundamento y procedencia.

LISTADO DE ABREVIATURAS

ALADI: Asociación Latinoamericana de Integración.

ALALC: Asociación Latinoamericana de Libre Comercio.

Art: Artículo.

CABA: Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

CAN: Comunidad Andina de Naciones.

CCM: Comisión de Comercio del Mercosur.

CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

CMC: Consejo del Mercado Común.

CPC: Comisión Parlamentaria Conjunta.

FCES: Foro Consultivo Económico y Social.

FPV: Frente para la Victoria.

GMC: Grupo del Mercado Común.

GTAN: Grupo Técnico de Alto Nivel.

Inc: Inciso.

OEA: Organización de Estados Americanos.

PA: Protocolo de Asunción.

PARLACEN: Parlamento Centroamericano.

PCPM: Protocolo Constitutivo Parlamento del Mercosur.

PO: Protocolo de Olivos.

POP: Protocolo de Ouro Preto.

PU: Protocolo de Ushuaia.

RIFCES: Reglamento Interno Foro Consultivo Económico y Social.

RIPM: Reglamento Interno Parlamento del Mercosur.

SAM: Secretaría Administrativa del Mercosur.

TA: Tratado de Asunción.

TIAR: Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca.

TPR: Tribunal Permanente de Revisión.

UNA: Unidos por una Nueva Argentina.

CAPÍTULO I

LA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA

En este capítulo se hará una breve y detallada recopilación de cuáles fueron los primeros atisbos de integración en los países de América Latina, partiendo de los antecedentes más remotos que tuvieron lugar en los primeros años del siglo XIX hasta nuestros días.

A partir de entender cómo se fue desarrollando el proceso integracionista en Latinoamérica, se podrá ver el origen del Mercosur, quiénes son los países que lo integran y cuáles son los protocolos constitutivos que le dan vida.

I-I) Su evolución histórica.

Para comenzar a hablar de la integración en América Latina, debemos remontarnos a los primeros años del siglo XIX, en donde comienzan a emanciparse las colonias americanas de la Corona Española.

Entre los antecedentes más remotos se suele citar la idea de Simón Bolívar de llegar a una reunión de las naciones latinoamericanas una vez alcanzada la independencia de España, lo cual se pretendió iniciar con el Congreso de Panamá en 1826. El Libertador pensaba en una unión federal donde todos los países colaboraran entre sí, especialmente en lo referido a la política y a la seguridad de los nuevos Estados frente a posibles

amenazas de las potencias europeas. Su concepción tenía por lo tanto, una alta carga ideológica, pues se ponía en discusión el tema de la soberanía, ya que los Estados deberían decidirse por el modelo de una federación que los aglutine o por mantener cada uno de ellos su propia independencia, opción ésta por la cual decidieron la mayoría de ellos (Black, 2010). (M, Año II (4)).

Los intentos de organización continental hechos desde la independencia hasta la actualidad se deben insertar en su contexto histórico específico. En este sentido, Silva Seitenfus (1989), hace referencia a tres fases en la historia de la integración.

La primera: voluntad del Congreso de Panamá (1826 y 1889) (la Primera Conferencia Internacional de las Américas). La segunda fase se destinará a la creación de la Organización de Estados Americanos (OEA) en 1948, y el tercero, de esa fecha hasta la actualidad.

En esta primera etapa de integración, como se menciona anteriormente, se desarrolla el Congreso de Panamá en 1826, que si bien reunió a un gran número de Estados de América Central y del Sur, no contó con las presencias de Argentina y Brasil. Este congreso panameño fracasó por los conflictos que surgieron en varios Estados latinoamericanos con su posterior desintegración. Varios años después se lleva a cabo el Congreso de Lima (1847-1848) con la participación de Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú. Dos tratados son firmados. El primero establece la creación de una "confederación de estados" - que nunca se materializó-, y el segundo, el establecimiento de normas para el comercio y la navegación.

En 1856, se lleva a cabo el Congreso en Santiago, Chile, con la participación del país anfitrión, Ecuador y Perú. A pesar de la falta de representatividad del evento, éste

inscribe por primera vez en el Nuevo Mundo, un tratado de alianza militar y asistencia recíproca.

El Congreso Americano Pan realizado en Lima (1864-1865), que reúne a representantes de Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Venezuela y Perú, en el cual se debate el peligro de continuar con la desintegración territorial que amenaza Latinoamérica, termina con la firma de un Pacto de Unión a través de una alianza defensiva, pero como en los casos anteriores, la ausencia de su posterior ratificación pone en peligro la aplicación de sus resoluciones.

Después de este período, en el movimiento integracionista de América sólo se promueven reuniones jurídicas para tratar la existencia de alguna rivalidad interna, pero por cuestiones que tienen que ver con la política, la economía y la territorialidad se trunca cualquier intento de integración más profundo. (Seitenfus, 1989).

En la segunda fase, y a finales del siglo pasado, Estados Unidos toma la iniciativa de convocar una reunión conjunta de los países de América para discutir los métodos de prevención de conflictos en el continente. Este Congreso se reúne en Washington a partir de octubre de 1889 hasta abril de 1890. Diecisiete repúblicas americanas están representadas. Como resultado del mismo se crea la "Unión Internacional de Repúblicas Americanas", un centro para la recopilación y difusión de información sobre las oportunidades de negocio. Brasil participa por primera vez de una reunión destinada a la cooperación de América; en este caso hay que tener en cuenta que para esta conferencia la monarquía era abolida en Brasil y se establecía la forma republicana de gobierno.

No obstante este progreso, bien marca Silva Seitenfus (1989), que el ingreso de Estados Unidos de Norte América al escenario de las relaciones multilaterales americanas

provocó el recelo de los restantes Estados continentales, especialmente en torno a las dos guerras mundiales, puesto que fue la Nación del Norte la que lideró la posición americana respecto de tales disputas armadas; como consecuencia de ello en el año 1947 se firma el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), sin la participación de Argentina, que se mantuvo neutral ante los conflictos bélicos de la época.

En la tercera y última fase, al contrario de los períodos anteriores, que se caracterizan por las exclusivas preocupaciones político-militares, surgen varios intentos de cooperación económica. Esta fase, por otra parte, comienza con un fenómeno político importante como es la creación de la OEA en 1948, una entidad compleja, permanente y moderna, que constituye una entidad política internacional, conformada por todas las naciones pertenecientes al espectro territorial de América.

En este período se deberá mencionar la existencia de tres intentos de integración económica en América Latina: el Mercado Común Centro- Americano, el Pacto Andino y la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), sustituida por la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI).

Sin lugar a dudas, es la experiencia del Centroamericano Mercado Común, que tuvo lugar durante los años 1960-70, el que demuestra el vigor y los logros más significativos. Este Mercado Común reúne a los pequeños países de América Central que combinan esfuerzos para la modernización económica y particularmente una primera industrialización. El segundo experimento interesante llevado a cabo en América Latina es el Pacto Andino, que está constituido por Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú. Este Pacto es una organización intermediaria entre el Mercado Común y la Zona de Libre Comercio. En este caso es el golpe militar contra el régimen de Allende en Chile y la

toma del poder por los militares lo que interrumpe el proceso de integración andino pero es relanzado en el año 1997 con el nombre de Comunidad Andina de Naciones (CAN).

Finalmente, se ejecuta ALALC en el año 1960, otra ruta con características diferentes. Reuniendo a casi todos los países de América Latina, la ALALC no tiene como objetivo la formación de un mercado común en América Latina; sólo pretende la reducción de los aranceles de aduanas con el fin de incrementar el comercio regional. La metodología empleada es la lista de los productos negociados con un calendario preestablecido obligando a los estados miembros a concesiones arancelarias recíprocas. A pesar de algunos resultados positivos, la experiencia de la ALALC frustra las expectativas, ya que no puede modificar sustancialmente los flujos comerciales de América Latina, y es reemplazada por la ALADI en el año 1980. (Silva Seitenfus, 1989).

I-II) La idea de un mercado común.

Todos los procesos de integración obedecen a un encauce natural de un momento político y económico en donde el nacimiento o profundización de la integración se da como el paso natural que implica la maduración de la etapa anterior.

Diversos autores, entre ellos Maffei B y Echaide J (2015), (Echaide, 2015), proclaman que el encuentro ocurrido en el año 1985 entre los presidentes de Argentina, Raúl Alfonsín, y el de Brasil, José Sarney, como el punto de partida de una integración bilateral entre ambos países, confirmando así la paz y la estabilidad de la región con la vuelta de Brasil al estado democrático en marzo de 1985 (recordemos que Argentina volvió a la democracia en el año 1983). Este encuentro presidencial que culminó con la

firma del Acta de Foz de Iguazú en el año 1986, reflejó el comienzo formal del proyecto integracionista de Argentina y Brasil.

Los principios rectores del proceso de integración se definen en el acta para la integración firmada el 30 de julio de 1986 en Buenos Aires (Seitenfus, 1989), cuya consideraciones más significativas son las siguientes:

– El programa será gradual, en etapas anuales de definición, negociación, ejecución y evaluación, el programa será flexible con el fin de poder ajustar su alcance, su ritmo y sus objetivos.

– El programa incluirá, en cada etapa, un conjunto reducido de proyectos integrados en todos sus aspectos, previendo que incluye políticas de armonización simétricas para garantizar el éxito de los proyectos y la credibilidad del programa.

– El programa estará equilibrado en el sentido de que no debe dar lugar a una especialización de las economías en sectores específicos; que se debe estimular la integración intersectorial; y que se debe buscar una progresiva y equilibrada expansión del comercio.

– El programa tenderá a la modernización tecnológica y una mayor eficiencia en la asignación de los recursos en las dos economías, mediante un trato preferencial en comparación con otros mercados, así como la armonización gradual de políticas económicas con el fin último de elevar el nivel de ingresos y el nivel de vida de los dos países.

– La ejecución del programa contará con la participación activa en el negocio de los estímulos creados por los dos gobiernos.

Otro acuerdo bilateral muy importante que se debe tener en cuenta es el tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo del año 1988, firmado también por los presidentes Sarney y Alfonsín, a propuesta de este último, puesto que no son pocos los que señalan que este acuerdo fue el que definió la creación del Mercosur. (Echaide, 2015)

Más allá de estas reuniones y acuerdos entre ambos países, un hecho fundamental a tener en cuenta es que, más allá de que los primeros acercamientos se dieran con una Argentina en democracia y un Brasil todavía en dictadura; la vuelta a la arena democrática de ambos fue lo que permitió plasmar estos acuerdos y como consecuencia de ello, la creación del Mercosur.

I-III) Las teorías acerca de la Democracia:

La democracia ha sido una de las preocupaciones fundamentales en la historia de las ideas. Desde la antigüedad se han realizado innumerables abordajes a la cuestión; en este punto se realizará un resumen de los cuatro modelos de democracia que se consideran más importantes en la actualidad.

- La Democracia deliberativa: Es un subtipo de democracia; son condiciones mínimas para su funcionamiento el respeto a los derechos humanos y, más específicamente, a los derechos políticos: libertad de expresión, de asociación y protesta. También son fundamentales los derechos orientados a dotar a todos los ciudadanos de los medios materiales indispensables para participar efectivamente de la discusión y toma de decisiones(Echaide, 2015).

La democracia deliberativa es un modelo político normativo cuya propuesta básica es que las decisiones políticas sean tomadas mediante un procedimiento de

deliberación democrática. El modelo es normativo porque no aspira a describir cómo es la realidad, o sea, cómo se toman efectivamente las decisiones políticas en nuestras democracias, sino a mostrar cómo debería ser esa realidad. Así se entiende que el procedimiento deliberativo actúa como proceso de justificación o legitimación de las decisiones políticas (Martí, 2006).

Ahora bien, analicemos con mayor detenimiento algunos elementos de esta definición. En primer lugar, se debe distinguir el elemento democrático del elemento deliberativo. Democracia y deliberación son dos conceptos lógicamente independientes, ya que puede existir una democracia que no sea deliberativa, como así también una deliberación no democrática. Lo que pregona este modelo es precisamente la combinación de ambos elementos en un mismo ideal de procedimiento de toma de decisiones. Por una parte, según el elemento democrático, en el procedimiento deben participar todos los ciudadanos, directamente o a través de sus representantes. Muchos deliberativistas han enfatizado precisamente que la democracia deliberativa posee un fuerte elemento de inclusión democrática, en el sentido de que las voces y argumentos de todos deben poder ser escuchadas, al menos idealmente, en el proceso de toma de decisiones. El modelo de la democracia deliberativa posee un carácter ideal, esto es, expresa un ideal de gobierno democrático hacia el que debemos tender en la medida de lo posible (Martí, 2006).

Se oponen a la democracia deliberativa las concepciones en los cuales sus principios tienen que ver con el voto y la negociación.

- La Democracia como mercado: Según este modelo el voto constituye el comportamiento político-democrático por excelencia, ya que permite a los ciudadanos

expresar sus preferencias individuales. La formación de las preferencias es algo que pertenece al ámbito privado de cada individuo, como un ejercicio de autonomía política (Martí, 2006).

Según las teorías que conforman este modelo, se puede entender mucho mejor el sistema democrático de mercado como un símil del mercado económico, donde los partidos políticos son vendedores de programas e ideas y los votantes son consumidores-compradores, que al emitir su voto adquieren así un producto político. Como en el mercado económico los agentes políticos son libres, se les impone racionalidad en la persecución de sus fines, así como también en la ordenación de sus preferencias. La libertad de los votantes-consumidores contra la manipulación externa, junto con la estricta neutralidad de las instituciones hacia el contenido de dichas preferencias, se convierten en principios fundamentales del modelo (Martí, 2006).

- La Democracia pluralista: No es fácil distinguir con nitidez entre el modelo de democracia de mercado y el modelo de democracia pluralista. Ambos comparten puntos de partida, preocupaciones y algunas conclusiones; de todos modos, la diferencia más evidente entre los dos modelos tiene que ver con los principios de toma de decisiones que priorizan. Si la democracia de mercado prioriza el voto, el modelo pluralista se basa en la negociación y el compromiso, además de reconocer la importancia de los grupos de interés o facciones que serán los capacitados para negociar. Nada hay más natural que los individuos se agrupen para proteger mejor sus intereses y tratar de influir de forma más eficaz en las decisiones del gobierno. Es por ello, que el modelo pluralista entiende la democracia como una competencia libre entre grupos de interés que en condiciones de igualdad pugnan por influir en la toma de decisiones políticas y,

finalmente, se ven obligados a negociar para alcanzar un acuerdo básico en dicha toma de decisiones. El pluralismo se define por tres características centrales: a) su escepticismo hacia la noción del bien común; b) su objetivo es equilibrar los grupos de interés y su valoración positiva de los mismos como actores principales del proceso político; y c) su apuesta por la negociación sitúa en un plano de igualdad las opciones de cada grupo para determinar o al menos influir en la decisión política a tomar (Martí, 2006).

- La Democracia agonista: El último de los modelos alternativos a la democracia deliberativa es el que se ha denominado democracia agonista o democracia radical. Según este modelo lo político posee un carácter fundamental. Lo político en este lenguaje, viene a ser algo similar al conflicto social inherente a toda comunidad, algo que goza de supremacía frente a cualquier consideración. Se refiere a la dimensión de antagonismo que comprende a las relaciones humanas, antagonismo que puede tomar las más diversas formas de emerger en variados tipos de relaciones sociales. Para este modelo no existe ninguna posibilidad de consenso racional real entre los diversos grupos que integran nuestras comunidades, ni siquiera sobre las propias condiciones formales de un proceso de argumentación que permita la deliberación pública. Así los intentos de construir consensos propios del liberalismo, son consideradas pretensiones ingenuas condenadas al fracaso y, en el peor de los casos, máscaras que ocultan intentos de explotación o imposición social por parte del grupo dominante (Martí, 2006).

Para concluir con este punto, habrá que decir que en las democracias de los países que integran el Mercosur, existen rasgos de los tres principales tipos de democracia descriptos anteriormente, también se puede decir que rasgos de la democracia agonista

estuvieron presentes en los últimos doce años de democracia en Argentina. Lo que propone la democracia deliberativa, a la cual se la toma como el modelo ideal, es que predomine el principio de la argumentación por sobre el del voto y la negociación, pero por supuesto sin excluirlos de manera taxativa.

I-IV) El nacimiento del Mercosur, Tratado de Asunción, Protocolo de Ouro Preto, Protocolo de Ushuaia y Protocolo de Olivos:

A finales de los años 80 y a principios de los 90, cambiaron las cúpulas presidenciales tanto en Argentina como en Brasil, y con ellas las políticas económicas en ambas naciones. Así las figuras de Carlos Saúl Menem en Argentina y Fernando Collor de Melo en Brasil significaron la gran expansión de las políticas neoliberales en el marco económico-comercial, y a partir de ellas se firmó el Acta de Buenos Aires en 1990, con el único objetivo de alcanzar la formación del mercado común para diciembre de 1994. Las consideraciones del Acta suscripta entre los dos Estados se extendieron luego a Paraguay y Uruguay, llegando finalmente a la firma del Tratado de Asunción de 1991, que estableció al Mercosur como proceso de integración subregional. (Echaide, 2015).

El año 1991 pasará a la historia de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, no solamente como un año más en el devenir de estos países, sino que se recordará como un verdadero punto de inflexión de sus respectivas historias a nivel internacional. La razón por la que se efectúa semejante afirmación encuentra sustento en el hecho que tuvo lugar el 26 de marzo de ese año, cuando dichos estados deciden firmar en la ciudad de Asunción, República del Paraguay, el tratado homónimo que obra de plataforma de

lanzamiento de un proyecto desafiante como es la creación de un mercado común. (Perotti, 2011).

El Tratado de Asunción: La República Argentina, La República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay, en adelante denominados Estados Parte; considerando que la ampliación de las actuales dimensiones de sus mercados nacionales, a través de la integración, constituye condición fundamental para acelerar sus procesos de desarrollo económico con justicia social, y entendiendo que ese objetivo debe ser alcanzado mediante el más eficaz aprovechamiento de los recursos disponibles preservando el medio ambiente, convencidos de la necesidad de promover el desarrollo científico y tecnológico de los Estados Parte; firman el 26 de marzo de 1991 el Tratado de Asunción que da origen al Mercado Común del Sur, también llamado Mercosur.

En el (Art.1) el Tratado establece que el Mercado Común debe quedar definitivamente constituido el 31 de diciembre de 1994, y deja establecido tres puntos fundamentales que son: la libre circulación de bienes, servicios y factores de producción entre los países miembros; el establecimiento de un arancel externo común y la adopción de una política comercial común; la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales en las siguientes áreas: agrícola, industrial, fiscal, monetaria, cambiaria y de capitales, de servicios, aduanera y de transporte y comunicaciones.

Las herramientas que el Tratado de Asunción prevé para la constitución del Mercado Común se encuentran detalladas en su (Art.5) y son: un programa de liberalización comercial que consistirá en rebajas arancelarias progresivas, lineales y automáticas hasta llegar al arancel cero; la coordinación de políticas macroeconómicas

que se realizarán gradualmente, un arancel externo común que incentive la competitividad externa de los Estados Parte; y la adopción de acuerdos sectoriales.

El (Art.9) del Tratado de Asunción hace referencia a la estructura orgánica del Bloque que será transitoria y que estará a cargo de los siguientes órganos: a) el Consejo del Mercado Común y b) el Grupo del Mercado Común.

El Consejo del Mercado Común según lo establece el (Art.10) es el órgano de mayor jerarquía dentro del Bloque. Entre sus principales funciones se encuentra la orientación política del Mercado Común y la adopción de las decisiones necesarias para garantizar el cumplimiento de los objetivos y plazos establecidos para la constitución del mismo.

El Consejo estará integrado por los Ministros de Relaciones Exteriores y los Ministros de Economía de los Estados Parte (Art.11).

En el (Art.13) el Tratado de Asunción dispone la creación del Grupo del Mercado Común. El mismo es un órgano ejecutivo y con facultades de iniciativa en el Mercosur. El Grupo se ocupa fundamentalmente de velar por el cumplimiento del Tratado, asegurar el cumplimiento de las decisiones adoptadas por el Consejo y proponer medidas tendientes a la aplicación del programa de liberalización comercial, coordinación de políticas macroeconómicas y negociación de acuerdos frente a terceros.

El Grupo del Mercado Común está integrado por cuatro miembros titulares y cuatro alternos que representan a los ministerios de Relaciones Exteriores, a los ministerios de Economía y a los Bancos Centrales de los respectivos Estados Parte (Art.14).

El Grupo del Mercado Común cuenta con una Secretaría Administrativa con sede en la ciudad de Montevideo, cuya principal función consiste en el archivo de la documentación y llevar a cabo las comunicaciones de actividades del Mercosur (Art.15).

Finalmente, el Tratado de Asunción prevé en el (Art.24) la creación de una Comisión Parlamentaria Conjunta. La misma tiene como objeto la función de facilitar el avance hacia la constitución del Mercado Común.

Protocolo de Ouro Preto: firmado el 17 de diciembre de 1994 por la República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay, en adelante denominados, Estados Parte. Es un importante Protocolo complementario al Tratado de Asunción, que estableció la base Institucional del Mercosur, además se refiere a las atribuciones con que cuenta cada órgano y del sistema de adopción de decisiones (Art.37); se pronuncia también, sobre las fuentes del Derecho del Mercosur (Art.41-42), la personalidad jurídica (Art.34-36) y los mecanismos de obligatoriedad de las normas en el Derecho interno (Art. 38-40).

La estructura institucional del Mercosur se define en el (art 1) que reza: - el Consejo del Mercado Común (CMC); - el Grupo Mercado Común (GMC); - la Comisión de Comercio del Mercosur (CCM); - la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC); - el Foro Consultivo Económico-Social (FCES) y – la Secretaría Administrativa del Mercosur (SAM), que fueron los órganos que componían la estructura institucional del Mercosur.

El (Art.2) establece que: el Consejo del Mercado Común, el Grupo Mercado Común y la Comisión de Comercio del Mercosur, son los órganos con capacidad decisoria, y tienen la facultad para poder crear, modificar o suprimir los órganos que fueran necesarios para el cumplimiento de los objetivos del proceso.

El Consejo del Mercado Común es el órgano superior del Bloque y a él le toca realizar la conducción política del proceso de integración y la toma de decisiones para asegurar el cumplimiento de los objetivos para alcanzar la constitución final del mercado común. El Consejo está integrado por los Ministros de Relaciones Exteriores y los Ministros de Economía (o sus equivalentes) de los estados Parte.

El Grupo del Mercado Común es el órgano ejecutivo y de iniciativa del Mercosur. Está integrado por cuatro miembros titulares y cuatro miembros alternos de cada país, entre los cuales deben constar obligatoriamente representantes de los Ministerios de Relaciones Exteriores, de los Ministerios de Economía (o sus equivalentes) y de los Bancos Centrales.

La Comisión de Comercio del Mercosur es el órgano encargado de asistir al Grupo del Mercado Común y tiene por finalidad el seguimiento de las políticas comerciales comunes en el comercio intra-Mercosur y con terceros países, además de velar por la aplicación de los instrumentos de política comercial común acordados por los Estados Parte.

Los órganos sin capacidad decisoria, pero que tenían potestades para emitir recomendaciones y otros documentos son: la Comisión Parlamentaria Conjunta, que era el órgano representativo de los Parlamentos Nacionales de los estados Parte; sus integrantes eran elegidos por los mismos Parlamentos y en lo que respecta a sus funciones podían elevar Recomendaciones al Consejo del Mercado Común.

El foro Consultivo Económico-Social es el órgano representativo de los sectores económicos y sociales de los Estados Parte, su función es consultiva y puede emitir Recomendaciones dirigidas al Grupo del Mercado Común.

La Secretaría Administrativa del Mercosur es el órgano de apoyo operativo a los otros órganos que integran la estructura institucional del Mercosur, y contará con un presupuesto para atender sus gastos de funcionamiento; tal presupuesto será financiado en partes iguales por los Estados miembros del Mercosur.

Como se fue mostrando en este primer capítulo El Mercado Común del Sur, llamado Mercosur, constituye el más grande modelo de integración en el que participa la República Argentina. Tuvo su norma que le dio origen en el Tratado de Asunción firmado el 26 de marzo de 1991; pero recién empieza a transitar el largo camino que conduce hasta nuestros días, con la firma del Protocolo de Ouro Preto que se firma el 17 de diciembre de 1994 en la República Federativa del Brasil y que entra en vigor propiamente dicho el 15 de diciembre de 1995.

Antes de llegar al Protocolo constitutivo del Parlamento del Mercosur, que es el objetivo principal de este trabajo, se firmaron tres Protocolos también importantes que a continuación se reseñan brevemente.

Protocolo de Ushuaia: La República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay, Estados partes del Mercosur, y la República de Bolivia y la República de Chile, denominados en adelante Estados Partes del presente Protocolo, acuerdan lo siguiente:

La plena vigencia de la Democracia es condición esencial para el desarrollo de los procesos de integración entre los Estados Parte del presente Protocolo (Art. 1); en caso de ruptura del orden democrático en alguno de los Estados Parte, de acuerdo a las disposiciones del presente protocolo se promoverán las consultas pertinentes entre sí y con el Estado afectado (Art. 4); cuando las consultas mencionadas en el artículo anterior

resulten infructuosas y no obtengan un resultado positivo, se considerarán la naturaleza y alcance de las medidas a aplicar, siempre teniendo en cuenta la gravedad de la situación existente. Dichas medidas abarcarán desde la suspensión del derecho a participar en los distintos órganos de los respectivos procesos de integración, hasta la suspensión de los derechos y obligaciones emergentes de esos procesos (Art.5); las medidas a las que se refiere al art 5 serán adoptadas por consenso de los Estados Parte del presente Protocolo y cesarán en su efecto a partir del pleno restablecimiento del orden democrático, lo que deberá tener lugar tan pronto ese restablecimiento se haga efectivo (Art.6 y 7). Este Protocolo se firmó en la ciudad de Ushuaia en la República argentina el día 24 de julio de 1998.

El Protocolo de Olivos: se firma en el año 2002, y establece básicamente lo siguiente:

La República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay, en adelante denominados Estados Partes, reconocen que la evolución del proceso de integración en el ámbito del Mercosur requiere del perfeccionamiento del sistema de solución de controversias y han convenido lo siguiente:

Las controversias que surjan entre los Estados Parte del Mercosur sobre la interpretación o aplicación de la legislación existente dentro del Bloque, serán sometidas a los procedimientos establecidos en el Presente Protocolo (Art.1).

Una de las formas para la solución de las controversias que surgen entre los Estados dentro del Mercosur es la negociación directa, que significa el entendimiento directo de las partes para poder llegar a un acuerdo. Se lleva adelante a través de

conversaciones directas, intercambio de notas y propuestas y termina con una declaración común entre ambas partes. En este Protocolo en el (Art.5) se establece que los Estados Parte en una controversia informarán al Grupo del Mercado Común a través de la Secretaría Administrativa sobre las gestiones que se realicen durante las negociaciones y los resultados de las mismas.

El (Art.6) del Protocolo de Olivos, establece un procedimiento optativo en el que interviene el Grupo del Mercado Común. Si mediante las negociaciones directas no se llega a un acuerdo, los Estados Parte podrán someter la controversia a la consideración del Grupo del Mercado Común, en este caso el Grupo evaluará la situación dando oportunidad a las partes para que expongan sus respectivas posiciones, requiriendo cuando lo considere necesario, el asesoramiento de expertos seleccionados de la lista que confecciona este Protocolo.

Cuando la controversia no hubiera podido solucionarse conforme a los anteriores procedimientos, los Estados Parte pueden recurrir al procedimiento arbitral. Este procedimiento arbitral se sustanciará ante un Tribunal Ad Hoc compuesto por tres (3) árbitros (Art.10).

El fallo que dicta el Tribunal Ad Hoc se llama laudo arbitral, y éste lo hará en un plazo de sesenta (60) días, prorrogables por un plazo máximo de treinta (30) días más (Art.16).

Pero la incorporación de un Tribunal Permanente de Revisión es el aporte más importante que establece este Protocolo de Olivos. Se trata de una nueva figura que aparece como una instancia superior de revisión de los laudos arbitrales. De manera que el Tribunal podrá revisar lo decidido en una primera instancia. El recurso estará limitado

a las cuestiones de Derecho tratadas en la controversia y a las interpretaciones jurídicas desarrolladas en el laudo del Tribunal Arbitral Ad Hoc (Art.17).

Por otra parte, el Protocolo de Olivos contempla la posibilidad de que el nuevo Tribunal Permanente de Revisión pueda emitir opiniones consultivas de acuerdo a los mecanismos que para ello instrumente el Consejo del Mercado Común (Art.3).

Queda claro a partir de lo expuesto en este breve resumen, que el Protocolo de Olivos, al crear la instancia del Tribunal Permanente de Revisión, avanzó fuertemente en una mayor institucionalización del Mercosur.

Protocolo de Asunción (Derechos Humanos): el 20 de junio de 2005, en la ciudad de Asunción, en la República del Paraguay, los cuatro Estados Parte del Mercosur firman el Protocolo de Asunción que establece, el compromiso con la promoción y protección de los Derechos Humanos en el Mercosur y Estados asociados; en el mismo se acuerda:

La plena vigencia de las instituciones democráticas y el respeto de los derechos humanos son condiciones esenciales para la vigencia del proceso de integración regional (Art.1). Esta declaración corrobora la vigencia de los compromisos internacionales acogidos por los Estados miembros en pos del fortalecimiento del sistema democrático de gobierno y la plena vigencia y respeto al sistema interamericano de derechos humanos.

Las Partes también se comprometen a cooperar mutuamente por la promoción y protección efectiva de los derechos humanos y las libertades fundamentales a través de los mecanismos institucionales establecidos en el Mercosur (Art.2).

Este Protocolo se aplicará en caso de que se registren graves violaciones a los derechos humanos y a las libertades fundamentales, en situaciones de crisis institucional o durante la vigencia de los estados de excepción de los Estados Parte (Art.3).

En esas circunstancias prevé la activación de un mecanismo de consultas que de ser infructuoso, habilita a los demás Estados a adoptar medidas que abarcarán, desde la suspensión del derecho a participar en los distintos órganos del proceso de integración, a la suspensión de los derechos y obligaciones emergentes del mismo (Art.4). De este modo, se establece que la observancia del Protocolo por los Estados Parte, es condición fundamental para la permanencia de un Estado en el acuerdo de integración.

Esta declaración ratifica la vigencia de los compromisos asumidos por los países firmantes en el ámbito internacional alentando un fortalecimiento institucional a nivel nacional y regional que garantice el respeto de los derechos humanos.

A continuación se hace una breve referencia a la incorporación del quinto integrante de este Bloque, que es la República Bolivariana de Venezuela.

El acuerdo para que este país se incorporara al Bloque fue suscripto por los jefes de Estado de los países miembros en el año 2006, la normativa para la incorporación establece como requisito fundamental para la vigencia del acuerdo, su ratificación por parte de los órganos legislativos de todos los países miembros y fue en esta etapa donde la situación se complicó significativamente. Primero la Cámara del Senado del Congreso brasileño tardó dos años en ratificar el acuerdo; y en segundo lugar, la República del Paraguay se mantuvo en una rígida oposición a la incorporación de Venezuela. Pero se llegó a una instancia en donde Paraguay fue suspendida provisionalmente del Bloque por los problemas políticos generados por la destitución del presidente Lugo, y allí se encontró una ventana legal para que con Paraguay suspendida, se incorporara como miembro pleno a la República de Venezuela a partir de junio de 2012.

Para cerrar este primer capítulo, en este párrafo, se hará una breve reseña de cuál es en la actualidad la Estructura Institucional del Mercosur: el (Art.1) del Protocolo de Ouro Preto que tiene plena vigencia en la actualidad, establece que dentro de la Estructura Institucional del Mercosur existen tres órganos con capacidad decisoria, de naturaleza intergubernamental que son:

- El Consejo del Mercado Común (CMC);
- El Grupo Mercado Común (GMC); y
- La Comisión de Comercio del Mercosur (CCM).

Por otra parte, existen otros órganos derivados de Textos Fundacionales del Mercosur, que son:

- El Parlamento del Mercosur (Parlasur);
- El Foro Consultivo Económico-Social (FCES);
- La Secretaría del Mercosur (SM);
- El Tribunal Permanente de Revisión (TPR).

Estos órganos que se detallaron anteriormente, son los más importantes dentro del Mercosur, posteriormente vienen una serie de órganos con Acuerdo de Sede que son de menor importancia dentro de la Estructura Orgánica del Mercosur.

Está muy claro en el desarrollo de este primer capítulo, que los dos grandes mercados que nacieron en la América del Sur, tanto la Comunidad Andina de Naciones, como el Mercosur, en el que se centra este trabajo, nacieron una vez que todos los países que participan de los mismos volvieron a la democracia a mediados de los años 80, dejando en claro que sólo con la democracia se puede dar una integración amplia y duradera. De todos modos con el correr del trabajo analizaremos al Mercosur para

comprender con cuáles de los tipos democráticos descriptos se asemeja y cómo hacer para que se acerque al tipo ideal de democracia deliberativa.

CAPÍTULO II

EL MERCOSUR Y SU ESTRUCTURA INTERNA

En este capítulo y una vez hecho el repaso del proceso integracionista que se llevó a cabo en América Latina a través de dos siglos de historia, se hace una reseña de cuáles son los órganos decisorios propiamente dichos del Mercosur; se hace foco más precisamente en la Comisión Parlamentaria Conjunta, que es el órgano que antecede a lo que es hoy el Parlamento del Mercosur, además se hace un correlato de los pasos que se siguieron hasta la concreción del Parlamento.

Las fuentes consultadas para analizar cada uno de los artículos que se mencionan en el presente capítulo se encuentran disponibles en (Perotti, 2011).

II-I) Evolución de la estructura institucional del Mercosur.

El tratado de Asunción previó una estructura orgánica provisoria para el Mercosur que tendría vigencia hasta el 31 de diciembre de 1994 (Art.18 capítulo II); pero la estructura definitiva se concreta con el Protocolo de Ouro Preto (Arts.1 al 33).

El art. 1° del Protocolo de Ouro Preto establece que la estructura institucional del Mercosur está conformada por los siguientes órganos: a) El Consejo del Mercado Común (CMC); b) El Grupo del Mercado Común (GMC); c) La Comisión de Comercio del Mercosur (CCM); d) La Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC); e) El Foro Consultivo Económico Social (FCES) y f) La Secretaría Administrativa del Mercosur (SAM). Este

artículo establece además que podrán ser creados los órganos auxiliares que fueren necesarios para la consecución de los objetivos del proceso de integración.

A continuación se hace una breve reseña de cada uno de estos órganos para saber cuáles son sus principales funciones y cómo están representados.

El Consejo del Mercado Común: es el órgano superior del Mercosur y le corresponde la conducción política del mismo y la toma de decisiones para asegurar el cumplimiento de los objetivos y plazos establecidos para la constitución definitiva del Mercado Común (Art.3 POP); por consiguiente este Consejo tiene que definir las líneas generales del proceso de integración en un sentido amplio, así como articular el esfuerzo político necesario para su desarrollo. El mismo está integrado por los Ministros de Relaciones Exteriores y por los Ministros de Economía de los Estados Parte (Art.4 POP). La presidencia del Consejo es semestral y los Estados Parte irán rotando por orden alfabético (Art.5 POP). El Consejo del Mercado Común se pronuncia mediante decisiones, que toma por consenso y con la presencia de todos los Estados Parte, las cuales serán obligatorias para los mismos (Art.9 POP). Entre sus principales funciones y atribuciones se pueden mencionar (Art.8 POP):

- 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, grupo de países y organismos internacionales; dichas funciones pueden ser delegadas según mandato expreso al Grupo del Mercado Común;
- Pronunciarse sobre las propuestas que le sean elevadas por el Grupo del Mercado Común;
- Crear reuniones de Ministros y pronunciarse sobre los acuerdos que le sean remitidos por las mismas.
- Designar al director de la Secretaría administrativa del Mercosur.

El Grupo del Mercado Común: es el órgano que sigue en jerarquía dentro de la estructura piramidal del Mercosur y, de acuerdo al (Art.10 POP) lo instituye como el Órgano Ejecutivo del Mercosur. Está integrado por cuatro miembros titulares y cuatro miembros alternos por país designados por los respectivos gobiernos, entre los cuales deben constar obligatoriamente representantes de los Ministerios de Relaciones Exteriores, de los Ministerios de Economía y de los Bancos Centrales. Este órgano es coordinado por los Ministerios de Relaciones Exteriores. Entre sus funciones y atribuciones 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 decisiones al Consejo del Mercado Común;
- Tomar las medidas necesarias para el cumplimiento de las decisiones adoptadas por el Consejo del Mercado Común;
- Fijar programas de trabajo que aseguren avances para el establecimiento del Mercado Común;

- Manifestarse sobre las propuestas o recomendaciones que le fueran sugeridas por los demás órganos del Mercosur en el ámbito de sus competencias.
- Aprobar el presupuesto y la rendición de cuentas anual presentados por la Secretaría Administrativa del Mercosur.

El Grupo del Mercado Común se pronuncia mediante Resoluciones, que se adoptan por consenso y las cuales son obligatorias para los Estados Parte.

La Comisión de Comercio del Mercosur: es el órgano comercial-aduanero del Mercosur, encargado de seguir el proceso de constitución de la unión aduanera y de asistir al Grupo del Mercado Común, pero con facultades decisorias propias. Esta Comisión de Comercio está integrada por cuatro miembros titulares y cuatro miembros alternos por Estados Parte y es coordinada por los Ministerios de Relaciones Exteriores (Art.17 POP).

Algunas de sus funciones y atribuciones más importantes son (Art.19 POP):

- Velar por la aplicación de los instrumentos comunes de la política comercial intra-Mercosur y con terceros países, organismos internacionales y acuerdos de comercio;
- Considerar y pronunciarse sobre solicitudes presentadas por los Estados Parte con respecto a la aplicación y al cumplimiento del arancel externo común y de los demás instrumentos de política comercial común;
- Efectuar el seguimiento de la aplicación de los instrumentos de política comercial común en los Estados Parte;

– 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 del Mercado Común;

– Proponer al Grupo del Mercado Común nuevas normas o modificaciones a las normas existentes en materia comercial y aduanera del Mercosur.

La Comisión de Comercio del Mercosur se pronuncia por consenso mediante Directivas o Propuestas. Las Directivas son de carácter obligatorio para los Estados Partes.

La Comisión Parlamentaria Conjunta: en este mismo capítulo más adelante se hace una detallada descripción de este importante órgano del Mercosur, que representaba a los Parlamentos de los Estados Parte, y es el órgano antecesor al Parlamento del Mercosur.

El Foro Consultivo Económico-Social: es el órgano en el cual están representados los sectores económicos y sociales de cada uno de los Estados Parte del Mercosur. A través de este Foro, las sociedades civiles de los países que componen el Mercosur pueden expresarse sobre diversas preocupaciones que las aquejan. La estructura institucional del Foro Consultivo Económico-Social está formada por el Plenario del Foro, el cual puede constituir órganos de asesoramiento. El Plenario del Foro es el órgano superior del mismo, al cual compete la adopción de las decisiones necesarias para asegurar el buen cumplimiento de lo estipulado en el Protocolo de Ouro Preto y en el

Reglamento Interno (Horacio, págs. 6-8). De acuerdo al (Art.2 RIFCES) de su reglamento interno los principales objetivos del Foro son:

- Cooperar activamente para promover el progreso económico y social del Mercosur, orientado a la creación de un mercado común y su cohesión económica y social;
- Dar seguimiento, analizar y evaluar el impacto social y económico derivado de las políticas destinadas al proceso de integración y las diversas etapas de su implementación, sea a nivel sectorial, nacional, regional o internacional;
- Proponer normas y políticas económicas y sociales en materia de integración;
- Contribuir a una mayor participación de las sociedades en el proceso de integración regional, promoviendo la real integración en el Mercosur y difundiendo su dimensión económico-social.

El Foro Consultivo Económico-Social tiene una función consultiva y se manifiesta mediante Recomendaciones al Grupo del Mercado Común (Art.29 POP).

La Secretaría Administrativa del Mercosur: esta secretaría aparece por primera vez en el tratado de Asunción bajo la forma de un órgano auxiliar del Grupo del Mercado Común. Pero es en el Protocolo de Ouro Preto que su estatus se modifica, en tanto se la define como un órgano de apoyo operativo de todo el sistema, responsable de la prestación de servicios a las demás instituciones del Mercosur. La Secretaría Administrativa del Mercosur desempeña las siguientes actividades (Art.32 POP):

- Servir como archivo oficial de toda la documentación del Mercosur;

– Realizar la publicación y la difusión de las normas adoptadas en el marco del Mercosur. En este contexto le corresponderá:

a) Realizar en coordinación con los Estados Partes, las traducciones auténticas para los idiomas español y portugués de todas las decisiones adoptadas por los órganos de la estructura institucional del Mercosur.

b) Editar el Boletín Oficial del Mercosur.

c) Organizar los aspectos logísticos de las reuniones de los distintos órganos del Mercosur, cuando las mismas se celebren en sede permanente. En lo que se refiere a las reuniones que no se realicen en sede permanente, la Secretaría le brindará apoyo al Estado que realice dicha reunión;

d) Informar regularmente a los Estados Partes sobre las medidas implementadas por cada país para incorporar en su ordenamiento jurídico las normas emanadas de los órganos del Mercosur;

e) Elaborar su proyecto de presupuesto y, una vez que éste sea aprobado por el Grupo del Mercado Común, practicar todos los actos necesarios para su correcta ejecución;

f) Presentar anualmente su rendición de cuentas al Grupo del Mercado Común, así como un informe sobre sus actividades.

La Secretaría Administrativa del Mercosur está a cargo de un Director, quien tiene la nacionalidad de uno de los Estados Partes y es designado por el Consejo del Mercado Común. Tiene mandato por dos años, estando prohibida su reelección (Art.33 POP).

II-II) La Comisión Parlamentaria Conjunta:

El Protocolo de Ouro Preto disponía en su artículo 22 que la Comisión Parlamentaria Conjunta era el órgano representativo de los parlamentos de los Estados Parte en el ámbito del MERCOSUR y aunque el Tratado de Asunción ya había dispuesto su creación, es este Protocolo quien le da un marco de mayor institucionalidad y define su rol en la estructura orgánica del bloque.

Inicialmente, la Comisión Parlamentaria Conjunta tenía como misión acelerar los procedimientos internos correspondientes en los Estados Parte para la pronta entrada en vigor de las normas emanadas de los órganos del Mercosur. Así mismo, debía cooperar “en la armonización de legislaciones” (Art.25 del POP). Pero en la práctica, estas funciones nunca fueron ejercidas plenamente.

Respecto de sus competencias, la Comisión Parlamentaria Conjunta, de acuerdo a lo que establecía el artículo 26 del Protocolo Ouro Preto, se veía limitada a remitir recomendaciones al Consejo Mercado Común por intermedio del Grupo Mercado Común, descartándose toda posibilidad de ejercer funciones legislativas.

En su Reglamento Interno quedaba establecida su conformación en cuanto a sus integrantes, serían 16 legisladores por cada país (8 diputados y 8 senadores) designados por los respectivos parlamentos nacionales según sus procedimientos internos. La duración del mandato de los Legisladores que forman la Comisión la determinaba cada Poder Legislativo respecto de sus representantes, pero en ningún caso podía ser inferior a dos años (Dromi R, 1996). El reglamento también adoptaba la regla del consenso para la toma de decisiones. Esta debía darse en las delegaciones de todos los Estados Parte y se expresaban por el voto mayoritario de sus integrantes.

Pero volviendo a las funciones y competencias de la Comisión Parlamentaria Conjunta, éstas se vieron ampliadas con respecto a las señaladas en el Tratado de Asunción, que le atribuía como única facultad la de canalizar la información de los Poderes Ejecutivos de los Estados Parte sobre la evolución del Mercado Común a los respectivos Poderes Legislativos (Art.24 TA). Entre esas nuevas competencias, a las cuales se hacía referencia en su Reglamento Interno, se contaban:

- Acompañar la marcha del proceso de integración regional expresado en la formación del Mercado Común del Sur e informar a los Congresos nacionales a ese respecto;
- Desarrollar las acciones necesarias para facilitar la futura instalación del Parlamento del Mercosur;
- Solicitar a los órganos institucionales del Mercosur informaciones respecto de la evolución del proceso de integración;
- Constituir subcomisiones para el análisis de los temas relacionados con el proceso de integración;
- Emitir recomendaciones y dictámenes respecto de la conducción del proceso de integración y de la formación del Mercado Común y sobre decisiones, resoluciones, directivas y propuestas que deban ser dictadas por los órganos institucionales pertinentes del Mercosur;
- Elaborar la política legislativa de integración y realizar los estudios necesarios tendientes a la armonización de las legislaciones de los Estados Parte;

– Aprobar los proyectos correspondientes y otras normas de derecho comunitario que serán remitidos a la consideración de los parlamentos nacionales, entre otras.

El acuerdo interinstitucional que se lleva a cabo entre el Consejo del Mercado Común y la Comisión Parlamentaria Conjunta en octubre de 2003 estaba estrechamente vinculado al rol que se adjudicara inicialmente la Comisión Parlamentaria Conjunta y luego le reconociera el Protocolo Ouro Preto. El carácter consultivo, que en la práctica no había ejercido, pasó a cobrar protagonismo a partir de la suscripción de este acuerdo, que bien puede considerarse como un verdadero punto de inflexión en el devenir del fenómeno subregional y particularmente de la Comisión Parlamentaria Conjunta, al incluir expresamente un pacto de consulta del Consejo del Mercado Común con dicha Comisión traducido en “el firme compromiso” que asume el órgano superior del bloque, de elevarle los proyectos cuando se requería la aprobación de fuentes jurídicas. Va de suyo que debe tratarse de aquella normativa que, en función de la materia, hace necesaria la aprobación legislativa para su incorporación a los respectivos ordenamientos internos de los Estados Parte.(Dreyzin de Klor, 2004).

Más allá del esfuerzo que la Comisión Parlamentaria Conjunta mostrara en el desarrollo de la dimensión parlamentaria en el Mercosur, lo cierto es que la misma no pudo cumplir un papel destacado en el proceso de integración.

Durante los años que lleva el esquema pese a que la Comisión Parlamentaria Conjunta, como se ha dicho, se constituyó inmediatamente de lanzado el proceso, no se observaron en su desenvolvimiento adelantos sustanciales en orden a dotar al bloque de mayor legitimidad democrática. El hecho de carecer de facultades decisorias, reservadas

en forma exclusiva a los altos cuerpos dependientes del poder administrativo de los cuatro países, influyó, seguramente, para que su desempeño no fuera relevante en el desarrollo del esquema (Dreyzin de Klor, 2004).

II-III) El camino transitado hacia la creación del Parlamento del Mercosur.

La trascendencia alcanzada por los numerosos disensos en el que se involucran sectores importantes de la sociedad de los cuatro Estados Parte motivó, en gran medida, la instalación del debate en el seno de los órganos que conducen el Mercosur.

De este debate, no es azaroso que hallara consenso la idea de llevar a cabo una modificación institucional a fin de dotar al esquema de la legitimidad democrática de la que carece.

Lo que a mediados de 1998 era una sugerencia genérica, a fines de 1999 se volvía una realidad categórica. La Comisión Parlamentaria Conjunta tenía la inequívoca voluntad, que ya había expresado desde su creación, de iniciar los estudios y trabajos pertinentes con el objeto de establecer una agenda para la institucionalización del Parlamento del Mercosur. (Caetano, 2006).

A través de la disposición 10/00 del año 2000, en la reunión Plenaria de la Comisión Parlamentaria Conjunta que se lleva a cabo en la ciudad de Santa Fé, se aprueba la Agenda para la Institucionalización del Parlamento del Mercosur. Esta agenda está dividida en tres etapas. A saber: una primera etapa, voluntad política; una segunda etapa, mecanismos de transición; y una tercera y última etapa, el marco político y legal, en la cual se contempla la modificación del Protocolo de Ouro Preto y la creación institucional del Parlamento del Mercosur.

Esta disposición 10/00 del año 2000 reconoce que el crecimiento debe darse en un marco de participación, democracia y seguridad jurídica, para lo cual es prioritario brindar participación a los parlamentos de los Estados Parte, por naturaleza órganos próximos a los diversos sectores sociales y más representativos del sentir de los pueblos. Así mismo plantea la posibilidad de conformar un Grupo Técnico Especializado, integrado por los representantes de las Secciones Nacionales de la Comisión Parlamentaria Conjunta que debe abocarse al estudio y desarrollo de las etapas propuestas.

En el año 2003 se producen una serie de declaraciones públicas por parte de los Presidentes Lula Da Silva, de Brasil y Duhalde, de Argentina; y posteriormente Kirchner también de Argentina, en la cual hacen una fuerte activación política del tema del Parlamento; está claro que la propuesta del Parlamento estaba muy presente desde hacía muchos años, pero lo que hicieron los presidentes de Argentina y Brasil en el año 2003 fue potenciarla a través de una fortísima expresión de voluntad política de sus respectivos gobiernos.

El año 2004 transcurrió en un contexto de debates y negociaciones hasta el mes de diciembre en el que el Consejo del Mercado Común aprueba una nueva decisión por la que manifiesta la voluntad de crear el Parlamento del Mercosur; se fijaba como fecha de instalación del mismo el 31 de diciembre de 2006, al tiempo que se investía a la Comisión Parlamentaria Conjunta con la calidad de comisión preparatoria para realizar todas las acciones necesarias para la instalación del Parlamento (Caetano, 2006).

Para cumplir con la decisión del Consejo del año 2004, la Comisión Parlamentaria Conjunta en el año 2005 conforma el Grupo Técnico de Alto Nivel, para que la asista en

la redacción de un anteproyecto de Protocolo Constitutivo. Fue así que en la Reunión Plenaria llevada a cabo en Buenos Aires el 10 de octubre de 2005, se arribó a un acuerdo que habilitó la concreción del texto final del proyecto de Protocolo que fue entregado formalmente por la Comisión Parlamentaria Conjunta al Coordinador Pro Tempore del Consejo del Mercosur el 8 de noviembre de 2005. Luego de algunos ajustes realizados al texto por sugerencia formuladas por las Cancillerías, el Consejo del Mercado Común pudo finalmente aprobar el Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur el 9 de diciembre de 2005 (Caetano, 2006).

De acuerdo a las características descriptas en el primer capítulo que hacen referencia a los distintos tipos de democracia, entendiendo que la democracia deliberativa representa el tipo ideal al cual se pretende acercar, al evaluar al Mercosur se hace evidente que en él predomina el tipo de democracia pluralista, en donde la negociación entre los poderes ejecutivos de los Estados Parte y la unanimidad en las decisiones que el Bloque toma, son la constante dentro del proceso de integración.

Es por eso, que la Comisión Parlamentaria Conjunta siempre entendió que la creación de un Parlamento regional era de vital importancia para contar con la representación de los ciudadanos del Bloque a través del voto directo, universal y secreto, para crear un ámbito de discusión política en donde se consultaran las decisiones a tomar por los órganos con facultades decisorias y también para agilizar el proceso de internalización de la normativa del Mercosur a los sistemas jurídicos de los Estados Parte, en definitiva, para mejorar sustancialmente la calidad democrática dentro del Mercosur.

CAPÍTULO III

EL PARLAMENTO DEL MERCOSUR: SU NACIMIENTO Y ESTRUCTURA ORIGINARIA.

En este capítulo se hará un detallado análisis del Parlamento del Mercosur propiamente dicho, empezando por el Protocolo Constitutivo que le da origen y siguiendo con los principios, propósitos y competencias que le son atribuidas, como así también su estructura original y la forma de representación de sus Parlamentarios.

Por ser el órgano representativo básico y porque en él reside la soberanía popular en forma de potestad legislativa, el Parlamento ha sido históricamente reconocido como la sede principal de la deliberación política democrática. La actitud para la deliberación de un Parlamento depende, de esta manera, no sólo de las normas que regulan el funcionamiento interno del mismo, sino también de la cultura política en la que se enmarca, de las motivaciones de los parlamentarios, del sistema de partidos, de la mayor o menor incidencia de los grupos de presión externos, del mayor o menor control por parte de la ciudadanía, entre otros (Martí, 2006).

Todos los artículos citados se encuentran disponibles en (Perotti, 2011),(Mercosur, 2014-1015).

III-I)El Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur:

La República Argentina, La República Federativa del Brasil, La República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay.

Considerando su firme voluntad política de fortalecer y de profundizar el proceso de integración del Mercosur, contemplando los intereses de todos los Estados Parte y contribuyendo, de tal forma, al simultáneo desarrollo de la integración del espacio sudamericano;

Conscientes de que la instalación del Parlamento del Mercosur, con una adecuada representación de los intereses de los ciudadanos de los Estados Parte, 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;

Acuerdan:

Constituir el Parlamento del Mercosur como órgano representativo de sus pueblos, independientes y autónomos, que integrará la estructura institucional del Mercosur. El Parlamento sustituirá a la Comisión Parlamentaria Conjunta. Está integrado por representantes electos por sufragio universal, directo y secreto, de acuerdo a la legislación interna de cada Estado Parte. El Parlamento será un órgano unicameral y sus principios y competencias se rigen por lo dispuesto en este Protocolo. La efectiva instalación del Parlamento tendrá lugar, a más tardar, el 31 de diciembre de 2006 (Art.1).

La constitución del Parlamento se realizará a través de las etapas previstas en las Disposiciones Transitorias del presente Protocolo (Art.1).

El Parlamento debía comenzar a funcionar antes del 31 de diciembre de 2006, pero finalmente hace su primera reunión el 7 de mayo de mayo de 2007 lo que constituye su punto de partida; a partir de ese momento se van estableciendo distintas fases, de modo de adecuar la realidad y necesidad política mediante acciones graduales que promuevan en un mediano plazo dotar al Parlamento del Mercosur de la necesaria legitimidad ciudadana y representación. Bajo este horizonte, se establecieron dos etapas de transición, 2007-2010 (elección indirecta de 18 parlamentarios por Estado Parte), primero, y 2011-2014 (elección directa –pero no simultánea– de los parlamentarios, tras la definición de un criterio de representación), luego; para poder llegar al año 2014 con un Parlamento que cuente con miembros elegidos de forma directa por los ciudadanos del bloque y en una elección independiente de los calendarios nacionales, de forma simultánea en los cuatro socios.

El Parlamento se integrará de conformidad a un criterio de representación ciudadana. Los integrantes del Parlamento, en adelante Parlamentarios, tendrán calidad de Parlamentarios del Mercosur. Los Parlamentarios serán elegidos por los ciudadanos de los respectivos Estados Parte, a través del sufragio directo, universal y secreto. 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 religiones, según las realidades de cada Estado.

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. 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 Parte, a través del sufragio directo, universal y secreto de los ciudadanos (Art.5 y 6).

III-II) Propósitos, Principios y Competencias del Parlamento:

Los propósitos establecidos en el Protocolo para los que se crea el Parlamento del Mercosur incluyen: la representación de los pueblos del Mercosur respetando su pluralidad ideológica y política, la defensa permanente de la democracia, la libertad y la paz, la promoción del desarrollo sustentable de la región, la participación de la sociedad civil en el proceso de integración, la contribución a la formación de valores comunitarios, la consolidación de la integración latinoamericana, la promoción de la solidaridad y la cooperación entre las regiones (Art.2).

Cabe destacar como resumen de estos Propósitos, que el Parlamento está representado por los ciudadanos comunes sean de cualquier ideología, etnia o religión de los países miembros del Bloque y no así por sus gobiernos; hará una defensa férrea de la democracia en la región y tratará de continuar y profundizar el proceso de integración hasta llegar al anhelado Mercado Común.

Con respecto a los principios que tiene el Parlamento del Mercosur, sobresalen: el pluralismo, la tolerancia, la transparencia en la información, la cooperación con los demás órganos, el respeto de los derechos humanos, el repudio a toda forma de discriminación, ya sea relativa al género, color, etnia, religión, nacionalidad, edad o

condición social, la consolidación de la integración latinoamericana, la promoción de la solidaridad y cooperación entre las regiones, como así también la solución pacífica de las controversias (Art.3).

La transparencia en las decisiones que se tomen serán fundamentales para crear confianza y ayudar a la participación de los ciudadanos; además de que este parlamento cooperará con todos los demás órganos del Mercosur.

En lo relativo a las Competencias (Art.4), se dice que el Parlamento del Mercosur puede convertirse en un canal privilegiado de conexión con la ciudadanía. En este ámbito, sobresale la función de “organizar reuniones públicas, sobre cuestiones vinculadas al desarrollo del proceso de integración, con entidades de la sociedad civil y los sectores productivos”.

Tiene también la supervisión y control que le permiten realizar un seguimiento de los Estados Parte para velar por la preservación del régimen democrático y garantizar la correcta aplicación sobre el compromiso democrático en el Mercosur.

Desarrollar acciones y trabajos conjuntos con los Parlamentos Nacionales, con el fin de asegurar el cumplimiento de los objetivos del Mercosur, en particular aquéllos relacionados con la actividad legislativa.

Emitir declaraciones, recomendaciones e informes sobre cuestiones vinculadas al desarrollo del proceso de integración.

Proponer proyectos de normas del Mercosur para su posterior consideración por el Consejo del Mercado Común.

Elaborar anteproyectos de normas nacionales, que deban estar orientadas a la armonización de las legislaciones nacionales de los Estados Parte; estos proyectos serán comunicados a los Parlamentos nacionales para una eventual consideración.

Asimismo, el Parlamento del Mercosur puede “recibir, examinar y en su caso canalizar hacia los órganos decisorios, peticiones de cualquier particular de los Estados Parte, sean personas físicas o jurídicas, relacionadas con actos u omisiones de los órganos del Mercosur”. Estas disposiciones resultan muy significativas ya que la calidad del vínculo que el Parlamento establezca con los ciudadanos y la sociedad civil es fundamental para avanzar hacia una cultura política e institucional que favorezca al proceso de integración.

En este sentido, se trata de un órgano que ha sido concebido para desempeñar un fuerte papel político. El Parlamento tiene importantes funciones referidas a la preservación de la democracia y el respeto de los derechos humanos; aunque también hay que agregarle a este Parlamento, que viene a mejorar la calidad democrática que impera en el Mercosur, en lo que respecta a la representación a través del voto de los ciudadanos del Bloque y a la deliberación en lo que respecta a la toma de decisiones del Mercosur, características fundamentales de la democracia deliberativa a la cual se entiende como ideal.

III-III) Estructura Interna:

De acuerdo a lo establecido en el (Art.16), el Parlamento del Mercosur cuenta con una Mesa Directiva que es la encargada de la realización de los trabajos legislativos y los servicios administrativos. Esta mesa está compuesta por un Presidente y un

Vicepresidente y es asistida por un Secretario Parlamentario y un Secretario Administrativo.

El mandato de los miembros de la Mesa Directiva es de dos años, pudiendo los mismos ser reelectos por una sola vez.

Además el Parlamento cuenta con una Secretaría Parlamentaria y una Secretaría Administrativa, las que funcionan de forma permanente en la sede del Parlamento.

Con respecto al personal técnico y administrativo del parlamento está integrado por ciudadanos de los Estados Parte, que son designados por concurso público internacional y tienen un régimen jurídico equivalente al del personal de la Secretaría del Mercosur.

El Parlamento constituye comisiones permanentes y temporarias, cuya organización y funcionamiento son establecidos por su Reglamento Interno. El (Art.69) establece cuáles son las comisiones permanentes del Parlamento:

- a) Asuntos Jurídicos e Institucionales;
- b) Asuntos Económicos, Financieros, Comerciales; Fiscales y Monetarios;
- c) Asuntos Internacionales, Interregionales, y de Planeamiento Estratégico;
- d) Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología y Deporte;
- e) Trabajo, Políticas de Empleo, Seguridad Social y Economía Social;
- f) Desarrollo Regional Sustentable, Ordenamiento Territorial, Vivienda, Salud, Medio Ambiente y Turismo;
- g) Ciudadanía y Derechos Humanos;
- h) Asuntos Internos, Seguridad y Defensa;

- i) Infraestructura, Transportes, Recursos Energéticos, Agricultura, Pecuaria y Pesca;
- j) Presupuesto y Asuntos Internos.

De acuerdo al (Art.63 RIPM), el quórum para dar inicio a las sesiones de las comisiones es de 1/3 de sus miembros en el que estén representados todos los Estados Parte. Si la ausencia de una delegación es justificada, se puede sesionar y los actos aprobados son válidos si en un plazo de veinte días corridos posteriores a la sesión, dicha delegación no realiza objeciones.

III-IV) Formas de representación de los Parlamentarios:

El Parlamento del Mercosur fue creado por la Decisión n°23/05 del Consejo Mercado Común.

La Decisión CMC 23/05 concibió tres etapas en la implementación del Parlamento (Públicas, 2005).

La primera se extendió hasta el 31 de diciembre de 2010 (primer mandato): el Parlamento, en este período estuvo integrado por 18 parlamentarios por cada Estado Parte, elegidos por los parlamentos nacionales de entre sus miembros. El total de miembros titulares es de 90 y todos los Estados tienen la misma representación.

El protocolo de constitución del organismo establece que para la designación de los parlamentarios, los países deben asegurar una adecuada representación por género, etnias y regiones (Art.6).

La norma prevé que los estados asociados (Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú) puedan participar del Parlamento con voz pero sin voto (Art.7). Por lo tanto, es posible que parlamentarios de estos países lo integren algún día.

En esta etapa, antes del 31 de diciembre de 2007, el Consejo del Mercado Común debía sancionar una Decisión definiendo los criterios de "representatividad ciudadana" con que ha de integrarse el Parlamento. Finalmente, se arriba a este acuerdo a través de la Decisión 28/10 del Consejo Mercado Común (InnovaPortal 2015.). Dichadecisión debió tomarse por unanimidad entre los cuatro miembros plenos. Supuso una compleja negociación política, en la que, como criterio rector, se consideró armonizar los intereses de los países con escasa población, como Uruguay (3,4 millones) y Paraguay (6,3 millones), y los países de mayor población, fundamentalmente Brasil (188,3 millones), aunque también Argentina (39,7 millones) y Venezuela (25,9 millones). Los cuatro más pequeños se verían perjudicados si la representación fuera directamente proporcional y sin correcciones.

El Acuerdo previó que la integración del Parlamento del Mercosur, sea de conformidad con el criterio de representación ciudadana previsto en la Disposición Transitoria Segunda del Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur, llevando en consideración el método de representación poblacional decreciente.

De esta forma, se establecen dos períodos en que se divide la implementación definitiva de la representación proporcional atenuada, que determinará la composición del cuerpo legislativo del Mercosur.

En el primer período, Brasil cuenta con 37 Parlamentarios, Argentina con 26, Venezuela 23, mientras que Paraguay y Uruguay contarán con 18 Parlamentarios cada uno. En el segundo período se debe hacer la composición final del Parlamento del Mercosur, 1). Los Estados Parte que tengan una población de hasta 15 millones de habitantes deben tener un mínimo de 18 escaños o bancas. 2). Los Estados Parte que tengan una población de más de 15 millones de habitantes y hasta 40 millones deben contar con un mínimo de 18 escaños o bancas, adicionándose 1 banca o escaño por cada 1 millón de habitantes que supere los 15 millones. 3). Los Estados Parte que tengan una población mayor de 40 millones de habitantes y hasta 80 millones deben tener, como mínimo 18 bancas o escaños y como máximo con el correspondiente al que resulta del inciso anterior, adicionándose 1 banca o escaño por cada 2,5 millones de habitantes que supere los 40 millones. 4). Los Estados Parte que tengan una población mayor de 80 millones de habitantes y hasta 120 millones deben tener como mínimo 18 bancas o escaños y como máximo con el correspondiente al que resulta de los incisos 2 y 3, adicionándose 1 banca o escaño por cada 5 millones de habitantes que supere los 80 millones. 5). Los Estados Parte que tengan una población mayor de 120 millones de habitantes en adelante deben contar con un mínimo de 18 bancas o escaños y como máximo con el correspondiente al que resulta de los incisos 2, 3 y 4, adicionándose 1 banca o escaño por cada 10 millones de habitantes que supere los 120 millones.

A su vez, se propone que la integración del Parlamento debe ser modificada de acuerdo al crecimiento poblacional producido en el período de 16 años y en base a la información suministrada por la División de Población de la CEPAL. Este acuerdo

político ya fue, recientemente, aprobado por Decisión del Consejo Mercado Común en la VIII Reunión Extraordinaria del Consejo del Mercado Común el 18 de octubre de 2010.

Ello implica que los Estados Parte no tienen un número de representantes directamente proporcional a sus poblaciones, pues eso da un peso excesivamente grande a Brasil (186 millones) y Argentina (39 millones), los países con mayor número de habitantes. La llamada "representación ciudadana" es un criterio de proporcionalidad atenuada, concebido para evitar esa asimetría. De acuerdo a la situación poblacional actual de los países en el año 2015, cuando todos los países hayan concluido sus procesos de elección, Brasil debe pasar a tener 75 parlamentarios (un 48,7 por ciento del total), Argentina 43 (27,9 por ciento), mientras que Paraguay y Uruguay conservarán sus 18 representantes (11,7 por ciento cada uno). En caso de que Venezuela complete su adhesión plena al bloque, debe contar con 32 parlamentarios.

Se prevé que son necesarias mayorías especiales para la mayor parte de las decisiones, a fin de evitar que los países mayores (Argentina y Brasil), controlen el órgano legislativo del bloque (Fernández, 2015).

El diseño de un sistema electoral se organiza conforme a un conjunto de criterios a considerar, según los consensos que se obtengan a su respecto.

En el caso de la República Argentina al cual se hace referencia, el tratamiento en el Senado de la Nación comenzó en el año 2010.

Finalmente y después de estudiar y evaluar más de veinte ante-proyectos de ley, el 29 de diciembre de 2014 se sancionó la Ley 27120, que fue publicada el 6 de enero de 2015 (Públicas, www.infoleg.gov.ar, 2005).

Esta ley 27120 modifica el Código Electoral de la Nación, lo que habilita a la elección para los 43 escaños de Argentina para integrar el Parlamento del Mercosur. El acto eleccionario se debe realizar junto con las elecciones generales previstas para el mes de octubre de 2015.

El sistema de votación elegido se describe de la siguiente manera:

- a) Elecciones y Candidatos: elecciones simultáneas con las generales presidenciales y de legisladores nacionales;
- b) Distribución de los 43 representantes del Parlasur: 24 Parlamentarios por cada una de las provincias y la CABA, y 19 por distrito único a nivel nacional y distribuidos entre las diferentes fuerzas políticas;
- c) Sistema de elección: Mixto. Veinticuatro (24) parlamentarios serán elegidos en forma directa por distrito regional provincial.

Resultará electo el candidato de la agrupación política que obtuviere la mayoría

- d) El resto de parlamentarios (19) serán elegidos en forma directa por el pueblo de la Nación, por distrito nacional, a cuyo fin el territorio nacional constituye un distrito único.

Adopta el sistema proporcional por método D'Hont.

Con relación a este último punto se hace una referencia que es sumamente importante cuando se habla del parlamento del Mercosur y su actual funcionamiento.

En referencia a la elección de los Parlamentarios por parte de los ciudadanos de los Estados Parte y a través del voto directo, universal y secreto; solamente dos países han cumplido con este requisito: ellos son la República Argentina como se acaba de

explicar, y la República del Paraguay, cuyas elecciones se realizaron en el año 2008 junto con la elección que llevó a Fernando Lugo a la Presidencia.

Los tres países restantes miembros del bloque: Brasil, Uruguay y Venezuela, no están en condiciones de realizar tales elecciones, ya que todavía no modificaron sus códigos electorales, por lo que no se sabe fehacientemente cuándo se realizarán.

En virtud de este inconveniente que retrasa de manera fundamental la actividad del Parlamento, ya que el mismo sigue funcionando con los miembros elegidos por los respectivos órganos legislativos, el Consejo del Mercado Común pospuso para el año 2020 la decisión de contar con los Parlamentarios elegidos por los ciudadanos, como se establece claramente en el Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur.

III-V) El Reglamento Interno del Parlamento: Funcionamiento.

Un punto importante a tener en cuenta es que la Sede del Parlamento del Mercosur está en la Ciudad de Montevideo, en la República Oriental del Uruguay (Art.21 PCPM).

De acuerdo a los (Art.1 y Art.6), El Parlamento del Mercosur está integrado por aquellos ciudadanos de los Estados Parte electos a tales efectos por el sufragio directo, universal y secreto.

Cada Parlamentario o Parlamentaria tiene derecho a voz y derecho a un voto. 1) Los legisladores nacionales de los estados en proceso de adhesión pueden hacer uso de la palabra en las sesiones del Plenario y en las reuniones de Comisiones, pero sin el derecho a voto. 2) Los legisladores nacionales de los Estados Asociados pueden hacer uso de la palabra en las sesiones del Parlamento, sin el derecho a emitir el voto (Art.9).

El mandato común de los Parlamentarios y Parlamentarias es de cuatro años, contados a partir de la asunción efectiva en el cargo y pueden ser reelectos. 1) Los Parlamentarios y Parlamentarias permanecen en funciones hasta la apertura de la primera sesión del Parlamento del siguiente período parlamentario de las elecciones en las que resulten electos sus respectivos reemplazantes (Art.12).

Una cuestión muy importante que se debe tener en cuenta cuando se habla del Parlamento del Mercosur es su independencia, de acuerdo al (Art.9 PCPM), y que también hace mención su Reglamento Interno establece que los Parlamentarios no estarán sujetos a mandato imperativo de sus gobiernos y actuarán con total independencia en el ejercicio de sus funciones.

El (Art.16), apoyándose en el Protocolo Constitutivo, sostiene que Los Parlamentarios y Parlamentarias no pueden 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.

Cuando un Parlamentario o Parlamentaria resulte detenido o vea restringida su libertad de desplazamiento en infracción aparente de sus privilegios e inmunidades, el Presidente del Parlamento, con carácter de urgencia, puede tomar la iniciativa de confirmar dichos privilegios e inmunidades que posee dicho Parlamentario o Parlamentaria interesado, comunica esta iniciativa a la Comisión que corresponda e informa de lo sucedido al Plenario (Art.19).

Con relación a la conformación de Grupos Políticos dentro del Parlamento, el Reglamento Interno en los (Art.33 al 39) establece lo siguiente: Los Parlamentarios/as pueden constituirse en grupos de acuerdo con sus afinidades políticas; dicho grupo

político está integrado por al menos : 1) Un diez por ciento (10 %) de la integración del Parlamento si los mismos son representantes de un mismo Estado Parte; 2) cinco (5) Parlamentarios o Parlamentarias, si los mismos son representantes de más de un Estado Parte.

Un Parlamentario o Parlamentaria no puede pertenecer simultáneamente a más de un grupo político. Estos grupos quedan constituidos luego de haber comunicado su decisión a la Mesa Directiva del Parlamento. 1) Dicha notificación debe tener la firma de todos sus integrantes, especifica el nombre del grupo, su composición, su coordinador, sus principios y objetivos políticos. 2) La notificación es leída en el plenario y difundida en el medio de comunicación del Parlamento.

La Mesa Directiva, que desarrolla una importante función dentro de la estructura del Parlamento está integrada por un Presidente y un Vicepresidente de los demás Estados Parte; el mandato de los mismos es de dos (2) años pudiendo ser reelectos por una sola vez (Art.16 PCPM). La Mesa Directiva es asistida por un Secretario Parlamentario y un Secretario Administrativo, quienes son nombrados por el Plenario al inicio de cada período parlamentario (Art.40).

La Mesa Directiva se reúne en la sede del Parlamento; aunque existe la posibilidad de poder reunirse en otro Estado Parte, o Estado en proceso de adhesión o asociados, por decisión del plenario con la mayoría de sus integrantes (Art.41).

A la Mesa Directiva le corresponde:

a) Presentar anualmente al Plenario la propuesta de presupuesto hasta la tercera sesión de cada sub período ordinario;

- b) Proponer al Plenario la organización administrativa, financiera y el Estatuto del personal y sus respectivas modificaciones;
- c) Autorizar los nombramientos, ascensos, traslados, destituciones y demás actos que tengan que ver con el personal, en base a la reglamentación respectiva, para que dichos actos sean firmados por el Presidente;
- d) Resolver acerca del reembolso de los gastos y el pago de la remuneración de los Parlamentarios y Parlamentarias;
- e) Aprobar el orden del día de las sesiones tanto ordinarias como extraordinarias;
- f) Aprobar la convocatoria de sesiones extraordinarias a propuesta de cualquier miembro de la Mesa Directiva o de por lo menos un veinticinco por ciento (25%) de los Parlamentarios y Parlamentarias;
- g) Elaborar una propuesta de Código de Ética del Parlamento del Mercosur, que será sometida al Plenario previa discusión e informe de la Comisión de Asuntos Internos del Parlamento;
- h) Autorizar la realización de reuniones de las distintas comisiones en lugares fuera de la sede del parlamento;
- i) Establecer el número de integrantes y aprobar la integración de las comisiones permanentes y presentarla en la primera sesión ordinaria de cada sub período parlamentario;
- j) Elaborar los planes de labor Parlamentaria en conjunto con los coordinadores de los Grupos Políticos;

Se debe dejar suficientemente claro que las decisiones de la Mesa Directiva son adoptadas por consenso (Art.43).

En lo que respecta al Presidente, representa al Parlamento de acuerdo al protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur y a este Reglamento. El Presidente realiza las comunicaciones oficiales y puede delegar atribuciones que estén autorizadas por este Reglamento (Art.51).

Son competencias exclusivas del Presidente (Art.52):

- a) Observar y hacer observar el Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur y este Reglamento;
- b) Confeccionar el orden del día y someterlo a la aprobación de la Mesa Directiva;
- c) Presidir las reuniones, garantizar las discusiones, proponer las votaciones y proclamar los resultados;
- d) Convocar a los Parlamentarios y Parlamentarias al recinto para iniciar las sesiones;
- e) Pasar a cuarto intermedio a solicitud de un Parlamentario o Parlamentaria, aprobada en los términos de este Reglamento;
- f) Suspender la sesión, por hasta sesenta (60) minutos, en caso de desorden o actividad protocolar;
- g) Levantar la sesión por falta de quórum o a solicitud de un Parlamentario o Parlamentaria;
- h) Recibir ante el Plenario para su incorporación, el compromiso de los parlamentarios electos;

- i) Prohibir la entrada al recinto de sesiones a personas cuya presencia, a su juicio, no fuesen convenientes para el orden, la dignidad y el decoro del Parlamento;
- j) Ordenar los gastos y pagos;
- k) Firmar e iniciar las actas de las sesiones del Parlamento;
- l) Ordenar la publicación del diario de sesiones;
- m) Convocar las sesiones;
- n) Ejercer todas las demás funciones que sean necesarias para el eficaz cumplimiento de su cargo.

Los Vicepresidentes colaboran con el Presidente en el ejercicio de sus funciones, y lo sustituyen por su orden en caso de muerte, renuncia, ausencia o impedimento (Art.53).

Cuando se hace referencia a las Comisiones que funcionan dentro del Parlamento, se deben tener en cuenta algunas cuestiones, tal lo especifica el (Art.55); las reuniones de las distintas Comisiones son realizadas en la sede del Parlamento, salvo en los siguientes supuestos: 1) En casos excepcionales, las Comisiones, por decisión de la mayoría de sus miembros, pueden reunirse en lugares distintos a la sede del Parlamento, debiendo dirigir una solicitud al Presidente del Parlamento, con quince (15) días de anticipación a la fecha prevista para la reunión, el que la somete a consideración de la Mesa Directiva. 2) Si la solicitud no fuere respondida en el plazo de siete (7) días de la fecha prevista para la reunión, la misma se considera aprobada. 3) En caso de urgencia, el Presidente puede decidir, debiendo fundamentar su decisión si fuere denegada. 4) Las reuniones de Comisiones fuera de la sede no pueden realizarse simultáneamente con la sesión plenaria del parlamento.

Cada Comisión, en razón de la materia de su competencia, debe (Art.56):

- a) Discutir y votar propuestas y los asuntos sometidos a su consideración;
- b) Realizar reuniones públicas sobre cuestiones vinculadas al desarrollo del proceso de integración con entidades de la sociedad civil, los sectores productivos, organizaciones no-gubernamentales y movimientos sociales (Art.4 PCPM);
- c) Recibir, examinar , y en su caso, canalizar hacia los órganos decisorios, a través de la Mesa Directiva, peticiones de cualquier particular de los Estados Partes, sean personas físicas o jurídicas, relacionadas con actos u omisiones de los órganos del Mercosur (Art.4 PCPM);
- d) Desarrollar acciones y trabajos conjuntos con los parlamentos Nacionales y otras instituciones legislativas, con el fin de asegurar el cumplimiento de los objetivos del Mercosur, en particular aquellos relacionados con la actividad parlamentaria;

El número de miembros de las Comisiones permanentes es establecido por acto de la Mesa Directiva en la primera sesión de cada sub período ordinario. La designación de los Parlamentarios y Parlamentarias que integren las Comisiones permanentes o especiales se hace siempre que fuere posible, reflejando en forma proporcional la presencia de los Grupos Políticos (Art.59).

El (Art.62) establece, que cada Comisión permanente tiene un (1) Presidente y un (1) Vicepresidente, cuyo mandato es de dos (2) años.

En lo que respecta a las Comisiones temporarias o especiales, éstas son establecidas para analizar un determinado asunto y se extinguen al término del período Parlamentario, o cuando se haya alcanzado el fin para el cual se constituyó, o bien que ha expirado su plazo de duración (Art.80).

A continuación se hace una breve reseña que tiene que ver con el tema de las audiencias públicas que pueden realizar las Comisiones, las mismas están reseñadas en los (Art.83 al 87) a saber:

Cada Comisión puede realizar reuniones públicas con organizaciones de la sociedad civil, sectores productivos, organizaciones no gubernamentales y movimientos sociales para tratar asuntos correspondientes a su área de actuación, mediante propuesta de cualquier miembro o a solicitud de una entidad o sector interesado.

Las reuniones públicas pueden ser realizadas en la forma de audiencias públicas o seminarios. Pueden ser invitados integrantes del sector gubernamental de los Estados Partes, con la aprobación de la mayoría de los miembros de la comisión.

Las reuniones públicas pueden realizarse en cualquiera de los Estados Parte, en proceso de adhesión o asociados, por decisión de la mayoría de los miembros de la comisión respectiva.

Las audiencias públicas se rigen por los principios de simplicidad, oralidad, informalismo, participación y economía procesal.

Las opiniones de los participantes y las conclusiones a las que se arribe como producto de las audiencias públicas no son vinculantes para una posterior resolución del tema.

Un tema de especial importancia dentro de este trabajo, es ver qué tipo de determinaciones puede tomar el Parlamento del Mercosur en el terma jurídico-legislativo, para saber si puede paliar de esta forma, en gran medida, el enorme *déficit democrático* que existe dentro del Bloque. Para ello se hace un detallado listado de cuáles son los actos que realiza del Parlamento.

Según el (Art.90), son actos del Parlamento:

- a) Dictámenes;
- b) Proyectos de normas;
- c) Anteproyectos de normas;
- d) Declaraciones;
- e) Recomendaciones;
- f) Informes; y
- g) Disposiciones.

Los Dictámenes (Art.94) y (Art.4 PCPM), son las opiniones emitidas por el Parlamento sobre proyectos de normas, enviadas por el Consejo del Mercado Común antes de su aprobación, y que requieren la aprobación legislativa en uno o más Estados Parte.

Estos Dictámenes constan de dos partes: 1) Descripción, con el relato circunstanciado de la materia en examen y de su negociación en los órganos decisorios del Mercosur; 2) Análisis, con la opinión relativa a la conveniencia de la aprobación o rechazo del proyecto de norma o la necesidad de presentar sugerencias sobre la misma, para ser dirigidas al Consejo del Mercado Común para su replanteo.

Los Proyectos de normas del Mercosur (Art.95) y (Art.4 PCPM), son las proposiciones normativas presentadas a consideración del Consejo del Mercado Común.

Los proyectos de normas no pueden contener materia extraña alguna en lo que respecta a la integración y deben tratar, cada uno, un tema específico.

Las propuestas de proyectos de normas deben ser presentadas en tres (3) copias suscriptas por el o los autores, destinadas a la tramitación, al archivo y a los medios de difusión del parlamento.

Las propuestas de proyectos de normas contienen un resumen de la misma.

Las propuestas de proyectos de normas son presentadas a la mesa Directiva, quien las da a publicidad, comunica al plenario y distribuye a la o las Comisiones competentes.

El (Art.96) establece, que el Presidente del Parlamento solicita semestralmente al Consejo del Mercado Común que informe sobre la situación de los proyectos de normas del Parlamento remitidos a dicho órgano.

Los Anteproyectos de normas (Art.97) Y (Art.4 PCPM), son las proposiciones orientadas a la armonización de las legislaciones de los Estados Parte, dirigidos a los Parlamentos Nacionales para su eventual consideración.

El procedimiento de las propuestas de anteproyectos de normas se rige por los mismos pasos que los dispuestos para las propuestas de proyectos de normas.

Las Declaraciones (Art.98), son las manifestaciones del Parlamento sobre cualquier asunto de interés público.

Las Recomendaciones (Art.99), son indicaciones generales que emite el Parlamento, dirigidas a los órganos decisorios del Mercosur.

Los Informes (Art.100), son estudios realizados por una o más Comisiones permanentes o temporarias y aprobados por el plenario, que contienen un análisis de un tema específico.

Las propuestas de informes pueden ser elaboradas y presentadas a la mesa directiva por un mínimo del cinco por ciento (5%) de la totalidad de los parlamentarios.

La comisión de Derechos Humanos elabora anualmente, para la consideración del plenario, el informe sobre la actualidad de los Derechos Humanos en los países miembros del Mercosur.

Por último, las Disposiciones (Art.101), son normas generales, de carácter administrativo, que disponen sobre la organización interna del Parlamento.

El (Art.102) establece que, las propuestas de actos son elevadas a la Secretaría Parlamentaria con al menos veinte (20) días de anticipación a la realización de la sesión, para ser difundidas en los medios de comunicación del Parlamento, requisito indispensable para su conocimiento por parte del Plenario y de las comisiones respectivas.

Otra cuestión importante a tener en cuenta en el funcionamiento del Parlamento es el tema del quórum. El (Art.134) indica que el quórum para el inicio de la sesión del Parlamento es de un tercio de sus miembros, en el que estén representados todos los Estados Parte. En caso de ausencia de una Delegación por impedimentos de fuerza mayor previamente comunicado a la Presidencia se puede sesionar y los actos aprobados por el Parlamento se consideran como tales si, en un plazo de quince (15) días corridos posteriores a la reunión que los aprobó, la Delegación ausente a través de su Presidencia no manifiesta ninguna objeción.

En circunstancias excepcionales, ante la ausencia de una Delegación por causas de fuerza mayor debidamente justificadas, ésta podrá dar quórum, participar de la sesión

y participar en las decisiones a través de medios tecnológicos adecuados, con excepción de las decisiones que requieran mayoría absoluta, especial o calificada.

Si la sesión fue iniciada, la falta de quórum subsiguiente no impide la continuación del debate del tema en discusión, no pudiéndose votar ningún asunto, ni restablecerse el quórum en ningún caso.

Las mayorías dentro del Parlamento (Art.135), los órganos colegiados del Parlamento (el Plenario, las Comisiones y la Mesa Directiva), adoptan sus decisiones por mayoría simple, absoluta, especial o calificada (Art.15).

Para la Mayoría Simple, se requiere el voto de más de la mitad de los Parlamentarios y Parlamentarias presentes.

Para la Mayoría Absoluta, se requiere el voto de más de la mitad del total de los miembros del Parlamento.

Para la Mayoría Especial, se requiere el voto de los dos tercios del total de los miembros del Parlamento, que incluya a su vez, a Parlamentarios y Parlamentarias de todos los Estados Parte.

Para la Mayoría Calificada, se requiere el voto afirmativo de la mayoría absoluta de integrantes de la representación Parlamentaria de cada Estado Parte.

El (Art.136) indica que, para las decisiones del Plenario son usadas las siguientes mayorías:

- a) Reforma del Reglamento Interno: Mayoría Calificada;
- b) Dictámenes, Proyectos de normas y Anteproyectos de normas: Mayoría Especial;
- c) Informes sobre Derechos Humanos (Art.4 PCPM): Mayoría Absoluta;

- d) Disposiciones: Mayoría absoluta;
- e) Declaraciones y Recomendaciones: Mayoría Simple.

No cabe duda de la trascendencia que implica tener un órgano parlamentario dentro del Mercosur, y esto se vio reflejado en las distintas decisiones que fueron tomando los órganos decisorios y consultivos del Bloque. Contar con un Parlamento cuyas principales funciones se relacionen con la representación de los ciudadanos de los Estados Parte a través del voto directo, universal y secreto y con la aceleración de los procedimientos de internalización de la normativa Mercosur en los sistemas jurídicos de los Miembros es un salto de calidad democrática dentro del proceso de integración.

Sin embargo, como se refleja en este capítulo, las competencias legislativas otorgadas al Parlamento del Mercosur por los Estados firmantes del Protocolo constitutivo son muy limitadas; en el mismo no existe ninguna delegación de facultades decisorias para la adopción de normas de carácter obligatorio. Su pronunciamiento se realiza a través de dictámenes, declaraciones, recomendaciones, informes y disposiciones que reflejan claramente su naturaleza consultiva y su transformación en un foro de discusión e intercambio de ideas, a través del cual se busca fomentar la integración parlamentaria entre los Estados Miembros.

CAPÍTULO IV

Antecedentes de Parlamentos en la Región y en el Mundo.

En este capítulo se hará una descripción de algunos de los Parlamentos que existen en el mundo, más precisamente se investigará sobre el Parlamento Europeo y sobre el Parlacen en Centroamérica, y así poder trazar un paralelismo con el Parlamento del Mercosur, para poder saber dónde se encuentra parado el Parlasur en relación con los otros parlamentos, en lo que respecta a sus funciones y atribuciones propiamente dichas.

Primeramente y antes de describir el Parlamento Europeo, se hará una breve reseña de las principales características de la Unión Europea.

IV-1) La Unión Europea:

Es una asociación económica y política, hoy en día la más avanzada que existe en el mundo, está compuesta por 28 países europeos que conforman gran parte del continente.

El origen de la Unión Europea se remonta al período que le sigue a la culminación de la Segunda Guerra Mundial. Sus primeros pasos consistieron en impulsar la cooperación económica entre algunos países europeos, para que aumentara la interdependencia entre ellos y así disminuyeran las posibilidades de nuevos conflictos bélicos.

El Tratado de Roma que se celebra en el año 1957, pero que recién entra en vigencia en el año 1958, crea la Comunidad Económica Europea que en un principio

establecía una cooperación económica cada vez más fluida entre los seis países firmantes : Alemania, Francia, Italia, Bélgica, Luxemburgo y los Países Bajos.

Posteriormente y a través de una serie de Tratados se fueron incrementando el número de miembros en la Comunidad Económica Europea, y también lo que había comenzado como una unión netamente comercial se convirtió con el tiempo en una organización que actúa en varios frentes políticos, que van desde el Clima, el Medio Ambiente, las Relaciones Exteriores y la Seguridad, hasta la Justicia y la Migración.

El nombre de Unión Europea como se la conoce en la actualidad, surge con la firma del Tratado de Lisboa en el año 2007, dicho tratado entra en vigencia cuando es ratificado por todos los Estados miembros; el 1 de diciembre del 2009.

La Unión Europea ha hecho posible más de medio siglo de paz, estabilidad y prosperidad, ha contribuido a elevar el nivel de vida de sus habitantes y gracias a la eliminación de los controles fronterizos entre los países miembros se puede viajar libremente por la mayor parte del continente (Unión Europea, 2015).

El mercado único que permite que puedan circular libremente la mayoría de las mercancías, servicios, personas y capitales, es el principal motor económico de la Unión Europea (Unión Europea, 2015).

Otro de los objetivos principales de la Unión Europea es promover los Derechos Humanos, tanto dentro de sus fronteras como en el resto del mundo. La dignidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad, el Estado de Derecho y el respeto de los Derechos Humanos son sus valores fundamentales (Unión Europea, 2015).

Dentro de la presente estructura de la Unión Europea el sistema institucional es el siguiente:

- a) El Parlamento Europeo: (se analizará posteriormente);
- b) El Consejo Europeo: En su seno se reúnen los dirigentes nacionales y europeos, fija las prioridades de la Unión Europea. El Consejo Europeo está encabezado por un Presidente y compuesto por los Jefes de Estado y de Gobierno nacionales, así como por el Presidente de la Comisión;
- c) El Consejo de la Unión Europea: Representa a los gobiernos de los distintos Estados miembros. La Presidencia de este Consejo es ejercida por los estados miembros de manera rotativa;
- d) La Comisión Europea: Es el órgano ejecutivo de la Unión Europea, encargado de proponer y aplicar la legislación de la Unión Europea, velar por el cumplimiento de los Tratados y supervisar el funcionamiento de la Unión Europea día tras día;
- e) El Tribunal de Justicia: Es el tribunal de más alta instancia para los asuntos relacionados con la legislación de la Unión Europea. Su cometido es interpretar la legislación de la Unión Europea y velar por una aplicación equitativa de las normas en todos los Estados miembros;
- f) El Tribunal de Cuentas: Es la institución que audita las finanzas de la Unión Europea y tiene la función de guardián independiente de los intereses financieros de los ciudadanos de la Unión Europea;
- g) El Banco Central Europeo: Es el Banco Central de la moneda única europea, el Euro. Su principal tarea consiste en mantener el poder adquisitivo del Euro y, por ende, la estabilidad de los precios en la zona de la Unión Europea (Unión Europea, 2015).

IV-II) El Parlamento Europeo:

El Parlamento Europeo es una asamblea parlamentaria multinacional que en la actualidad integran 28 países del continente europeo, y representa a más de 500 millones de ciudadanos de dichos Estados.

El Parlamento Europeo está compuesto por 751 Eurodiputados que son elegidos directamente por los ciudadanos de los Estados miembros a través del sufragio universal y directo y que representan a los partidos políticos de las más variadas ideologías dentro de la Comunidad Europea.

Los Diputados del Parlamento Europeo son elegidos por un período de cinco años que comenzará y expirará con la apertura del primer período de sesiones después de cada elección. Sin embargo, la duración del mandato de un diputado puede concluir en caso de renuncia, fallecimiento o inhabilitación. Según los términos del Reglamento Interno del Parlamento, deben formular una declaración jurada de sus intereses financieros que se incluye en un registro abierto y de conocimiento público (Molina del Pozo, 2011).

En materia de privilegios e inmunidades, los Eurodiputados cuentan con las mismas inmunidades que los diputados de su país de origen cuando se encuentran en él. Cuando están en otros Estados miembros, gozan de inmunidad mientras viajan hacia y desde el Parlamento Europeo, salvo en caso de delito flagrante. Esa inmunidad sólo puede ser levantada por el Parlamento Europeo a petición de las autoridades competentes de los Estados miembro, lo que permite a los diputados en cuestión, la posibilidad de recurso ante el órgano jurisdiccional (Molina del Pozo, 2011).

Los Diputados del Parlamento Europeo se agrupan por afinidad ideológica y no por su nacionalidad de origen, esto es un dato no menor, ya que de esta forma se nota claramente que estos Eurodiputados defienden los intereses de los ciudadanos que los eligieron y no a los ejecutivos del país del cual son originarios.

En la actualidad dentro del Parlamento hay ocho grupos políticos; es necesario contar con 25 miembros para poder conformar un grupo político. En cada grupo debe estar representado al menos la cuarta parte de los Estados miembros. Los Eurodiputados tienen prohibido pertenecer a más de un grupo político y los que no pertenecen a ningún grupo forman parte de la categoría de los no inscritos (Unión Europea, 2015).

Los grupos políticos desempeñan un papel fundamental en el funcionamiento del Parlamento Europeo, y el presupuesto del mismo les reserva una cantidad no inferior al 15% de su presupuesto total. Cada grupo tiene su propia estructura, compuesta principalmente por una mesa integrada por un Presidente, un Vicepresidente, Tesorero y otros cargos. Es esa mesa la que prepara las discusiones políticas y fija la posición del grupo en su conjunto, y decide sobre la administración y la gestión de éste. Además, los grupos disponen de su propia secretaría, cuyos integrantes son elegidos por ellos mismos, y se reúnen normalmente dos veces como mínimo al mes. En el seno de los grupos se constituyen generalmente delegaciones nacionales, aunque en todos los casos se trata de adoptar y mantener una decisión colectiva en los temas que atañen a la vida parlamentaria. Por otra parte los diputados no inscritos en ningún grupo político disponen de una secretaría, y también de ciertos créditos previstos en el presupuesto del Parlamento para así cubrir los gastos que le implica su secretaría y estructura administrativa de apoyo (Molina del Pozo, 2011).

La composición orgánica del Parlamento Europeo es la siguiente: cuenta con un Presidente que es elegido por un período de dos años y medio, es decir, la mitad de un mandato original de un Eurodiputado. Una de las funciones principales del Presidente es representar al Parlamento en el exterior y en las relaciones con las otras instituciones comunitarias.

El Presidente además, supervisa todas las actividades del Parlamento Europeo y de sus órganos, así como los debates del plenario y garantiza que se cumpla el Reglamento Interno del Parlamento (Unión Europea, 2015).

El trabajo parlamentario en las sesiones ordinarias dentro del Parlamento se realiza de la siguiente manera: los Eurodiputados se reparten en comisiones permanentes especializadas en diferentes temas. Hay 20 comisiones parlamentarias y el número de diputados en una comisión oscila entre 25 y 71. Cada comisión cuenta con un Presidente, una mesa y una secretaría (Unión Europea, 2015).

Las Comisiones Parlamentarias elaboran propuestas legislativas e informes de propia iniciativa, redactan enmiendas y las aprueban. También examinan las propuestas de la Comisión y del Consejo y, si procede, redactan informes que habrán de presentarse en el plenario. El Parlamento Europeo también puede constituir Comisiones Temporales que se ocupan de problemas específicos, y Comisiones de Investigación para indagar sobre casos de infracción o de aplicación deficiente de la legislación comunitaria (Unión Europea, 2015).

Las delegaciones del Parlamento Europeo se encargan de mantener fluidas relaciones con los Parlamentos de los Estados miembros y con parlamentos de otros Estados; a través de estas delegaciones, el Parlamento Europeo representa a la Unión

Europea en el exterior y ayuda a fomentar los valores en los cuales se apoya mayoritariamente la Unión que son, los principios de libertad y democracia, el valor de los derechos humanos, las libertades individuales y el Estado de Derecho.

Existen varios tipos de delegaciones entre ellas podemos mencionar: las Comisiones Parlamentarias Mixtas, las Comisiones Parlamentarias de Cooperación, otras delegaciones interparlamentarias y las delegaciones en asambleas parlamentarias multilaterales (Unión Europea, 2015).

En lo que respecta a las funciones generales y el poder de decisión con que cuenta el Parlamento Europeo, se hará a continuación una descripción de sus funciones más importantes que fueron incrementándose a medida que esta institución fue teniendo una participación más activa en la vida de la Unión Europea y que con el Tratado de Lisboa se ven ampliamente reforzadas llegando a la actualidad a señalar las siguientes:

- En materia legislativa, el Parlamento Europeo dio un gran paso adelante cuando en 1980 y a través de una sentencia del Tribunal de Justicia, introduce el procedimiento de consulta. Dicho procedimiento establecía que para los casos previstos por los tratados constituía una formalidad sustancial que traía aparejada la nulidad del acto en cuestión. Un poco más adelante en el tiempo, con la firma del Acta Única Europea que entró en vigencia en julio de 1987, se introducen los procesos de cooperación y el de dictamen conforme. Con el Tratado de Maastricht de noviembre de 1993 se incrementan significativamente los poderes del Parlamento Europeo en diversas áreas y en ese momento aparece el procedimiento de codecisión.

El Tratado de Lisboa que entró en vigencia el 1 de noviembre de 2009 le dio al Parlamento poderes reforzados y una actuación cada vez mayor en sus políticas y

competencias. El procedimiento de codecisión pasó a llamarse, “procedimiento legislativo ordinario”, con esta medida el Parlamento Europeo se convirtió en colegislador en un plano de estricta igualdad con el Consejo para el casi 95% de la legislación de la Unión.

Eso significa que, en una serie de áreas en las que antes a lo sumo se le consultaba, el Parlamento tendrá el mismo poder legislador que el Consejo. Entre estas áreas figuran la inmigración ilegal, la cooperación judicial penal (Eurojust, prevención de la delincuencia, aproximación de las normas penales, infracciones y sanciones), la cooperación policial (Europol) y determinados aspectos de política comercial o agrícola (Echaide, 2015).

- En materia presupuestaria, esta competencia es una de las más importantes de cualquier parlamento en la medida en que quien asigna los fondos tiene el poder de fijar las prioridades en materia política. En la Unión Europea, esta competencia es compartida por el Parlamento Europeo y el Consejo. Ambas instituciones aprueban conjuntamente un marco financiero plurianual cada siete años, evalúan y aprueban el presupuesto anual del ejercicio inmediato posterior, así como los gastos que se realizaron en el ejercicio anterior (Unión Europea, 2015).

- En materia de control, los tratados fundacionales atribuyeron al Parlamento Europeo limitadas facultades tanto de supervisión como de control sobre el Ejecutivo Europeo (referenciado por la Comisión Europea) y diversos órganos que incluían básicamente el derecho del Parlamento Europeo a recibir y debatir un informe anual de sus actividades, a recibir respuestas tanto orales como escritas a las cuestiones parlamentarias y sobre todo, a hacer cesar en sus funciones a la comisión haciendo uso

del procedimiento de la moción de censura. Con el tiempo, sin embargo, estas facultades se fueron ampliando a medida que iban aumentando las competencias del Ejecutivo Europeo y al nacimiento de nuevos órganos. En la actualidad, el Parlamento Europeo ejerce una función de supervisión y control del Ejecutivo, en primer lugar sobre la Comisión Europea, pero también con respecto a ciertos actos del Consejo y del Banco Central Europeo, y tras la entrada en vigencia del Tratado de Lisboa, también sobre las actividades del Presidente del Consejo de Europa, de la Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y del Servicio Europeo de Acción Exterior, por supuesto que con diferentes intensidades (Molina del Pozo, 2011).

- En materia de función electiva, originariamente el Parlamento Europeo no disponía de facultad alguna en materia de nombramientos con relación a instituciones y órganos de la Unión, cuya responsabilidad era ejercida en exclusividad por los Estados miembro en un contexto puramente intergubernamental en el que esos nombramientos se realizaban por consenso. La situación empezó a cambiar cuando se crea el Tribunal de Cuentas Europeo en 1975, en ese momento el Parlamento Europeo fue consultado por primera vez sobre el nombramiento de sus miembros. Con el Tratado de Maastricht en 1993, el Parlamento logró un importante avance, al pasar también a participar en el nombramiento de la Comisión (Molina del Pozo, 2011).

Por fin, el Tratado de Lisboa estableció que el Presidente de la Comisión sería elegido por el Parlamento Europeo establecido por la mayoría de los miembros que lo conforman. El candidato será propuesto al Parlamento por el Consejo Europeo, que lo designará por mayoría calificada, teniendo en cuenta también los resultados de las elecciones al Parlamento Europeo y tras haber mantenido las consultas que fueran

necesarias. El Parlamento Europeo también someterá a votación la investidura de los otros miembros de la Comisión, incluido el Alto Representante para los Asuntos Exteriores, que al mismo tiempo ocupa la Vicepresidencia de la Comisión (Molina del Pozo, 2011).

- El Tratado de Lisboa le confiere al Parlamento Europeo más poderes que nunca en la definición de la política europea, lo que significa un aumento de las responsabilidades en relación a los ciudadanos, a los parlamentos nacionales y a la Unión Europea en general. Más poder significa más responsabilidad y ante la amplitud de poderes logrados actualmente por el Parlamento sus decisiones pasan a tener una vital preponderancia en la vida cotidiana de los ciudadanos europeos (Echaide, 2015).

Con el Tratado de Lisboa, como se mencionó anteriormente, la codecisión se amplió sustancialmente y ha pasado a ser el procedimiento legislativo ordinario el que ha convertido al Parlamento Europeo en colegislador en pie de igualdad con el Consejo para la casi totalidad de la legislación de la Unión (Molina del Pozo, 2011).

Para finalizar con esta mención, se suele argumentar que todo lo que fue sucediendo a lo largo de los años, pone a las instituciones de la Unión Europea en una estructura de tipo federal, con un Poder Legislativo (compuesto por el Parlamento Europeo, equivalente a la Cámara de los Ciudadanos y por su colegislador, el Consejo de Ministros, representante de los Estados miembro), similar al Congreso de los Estados Unidos (Molina del Pozo, 2011).

Como anécdota y para cerrar el tema de la Unión Europea, hay que decir que mientras se escriben estas páginas, se produjo en el Reino Unido un fenómeno denominado Brexit, cuya consecuencia es la votación por la cual una parte del Reino

Unido quiere dejar de pertenecer a la Unión Europea y puede cambiar de forma radical este proceso de integración que hasta ahora fue tan exitoso.

IV-III) El Parlamento Centroamericano (Parlacen):

Para explicar el origen del Parlamento Centroamericano, hay que remontarse al año 1983, en el cual, por iniciativa del gobierno panameño se reúnen en la isla de Contadora los Presidentes de Colombia, México, Venezuela y Panamá, con el objetivo primordial de buscar una solución negociada al conflicto centroamericano.

Posteriormente y en una trascendental reunión conocida como Esquipulas I, realizada el 25 de mayo de 1986, los Presidentes centroamericanos declaran que es necesario crear y complementar esfuerzos de entendimiento y cooperación con mecanismos institucionales que permitan fortalecer el diálogo, el desarrollo conjunto de los países centroamericanos, la democracia y una paz duradera para la integración centroamericana (Parlacen, 2016).

Con la reunión celebrada en Guatemala en los días 6 y 7 de agosto de 1987 llamada Esquipulas II se acuerda: colocar al Parlamento Centroamericano como símbolo de libertad e independencia en la reconciliación que anhelamos en Centroamérica (Parlacen, 2016).

El Parlacen entró en vigencia el 28 de octubre de 1991, cuando en su primera Asamblea Plenaria se instaló oficialmente en la ciudad de Guatemala.

En la actualidad el Parlacen está integrado por los siguientes países: República de Guatemala, República de El Salvador, República de Honduras, República de Nicaragua, República Dominicana y República de Panamá.

Cada uno de los Estados miembros están representados por 20 diputados nacionales electos directamente mediante el sufragio universal, directo y secreto, por los ciudadanos de cada Estado. La duración del mandato es de cinco años y pueden ser reelectos.

Además integran el Parlacen, los Presidentes y Vicepresidentes de los Estados miembro, una vez que concluyeron su mandato, y permanecen por el tiempo que les otorgue la Constitución de su país de origen.

El Parlacen en su estructura orgánica cuenta con tres órganos fundamentales: la Asamblea Plenaria, La Junta Directiva y El Secretariado.

La Asamblea Plenaria es el órgano supremo del Parlamento Centroamericano y está integrada por todos los diputados y diputadas electos; además en el desarrollo de sus tareas cuenta con la colaboración de las Comisiones y los Grupos Parlamentarios (Alfonso Jáquez, 2011).

Las atribuciones con que cuenta la Asamblea Plenaria se pueden resumir en: elegir a la Junta Directiva; aprobar el presupuesto anual del Parlamento; elaborar y aprobar el Reglamento Interno del Parlamento; proponer proyectos de Tratados y convenios; y principalmente, dirigir a la reunión de Presidentes las recomendaciones que estime convenientes acerca de los asuntos que confronte Centroamérica en relación con la paz, la seguridad y el desarrollo de la región (Alfonso Jáquez, 2011).

Las Comisiones son instancias colegiadas cuya función es la de realizar los estudios y las investigaciones que son necesarias acerca del ámbito de su competencia. Estas Comisiones se dividen en: Comisiones permanentes, Comisiones extraordinarias y Comisiones especiales (Parlacen, 2016).

Los Grupos Parlamentarios son los cuerpos colegiados que representan la expresión ideológica de los diputados y diputadas que conforman el Parlacen, y que se organizan de acuerdo a la afinidad política de sus partidos (Parlacen, 2016).

La Junta Directiva es el órgano colegiado que ejecuta las decisiones que provienen de la Asamblea Plenaria. Cuenta con un Presidente, cinco Vicepresidentes y seis Secretarios que son elegidos por la Asamblea Plenaria por el período de un año (Alfonso Jáquez, 2011).

El Secretariado es el órgano técnico- administrativo del Parlamento, y le corresponde apoyar de manera técnica y logística a la Junta Directiva, a la Asamblea Plenaria y a las distintas Comisiones. El Secretariado está conformado por: la Secretaría de Asuntos Parlamentarios, la Secretaría de administración y Finanzas y la Secretaría del Gabinete de Junta Directiva (Alfonso Jáquez, 2011).

Se puede decir que los objetivos fundamentales que tiene el Parlamento Centroamericano son: promover la voluntad política, el compromiso y la participación de los actores fundamentales del proceso de integración y también, promover la paz, la democracia y los derechos humanos en Centroamérica (Parlacen, 2016).

Para hablar de las atribuciones con que cuenta el Parlacen, hay que hacer referencia al Protocolo de Reformas que se le realizó al Tratado Constitutivo y que entró en vigencia el 9 de septiembre de 2010.

Con estas reformas el Parlacen pasa a ser el eje principal en torno al cual gira el proceso de integración centroamericana, con propuestas y acciones que impactan positivamente en la vida de todos los ciudadanos de la región. A partir de estas reformas cambió la naturaleza jurídica de la institución, ya que de ser un órgano de planteamiento

y recomendación, se constituye en un órgano regional y permanente de representación política y democrática del Sistema de la Integración Centroamericana, cuyo objetivo primordial es la realización de la integración en Centroamérica (Parlacen, 2016).

Dentro de las nuevas atribuciones que pasó a tener a partir de la reforma del 2010, las más importantes son: proponer legislación en materia de integración regional a los Consejos de Ministros o a los órganos respectivos; proponer iniciativas para ampliar o perfeccionar el proceso de integración centroamericana; contribuir a la consolidación del sistema democrático, representativo y participativo en los países centroamericanos; contribuir al fortalecimiento y plena vigencia de los derechos humanos en la región; emitir una opinión ilustrativa previa sobre cualquier convenio o tratado a suscribirse por los Estados miembro, cuando se relacione directamente con la integración; conocer el presupuesto de las instituciones del Sistema de Integración Centroamericana y dar seguimiento a su ejecución, solicitando informes y aclaraciones.

Para culminar con la descripción del Parlacen, se puede decir que, más allá de las importantes reformas que se hicieron en su Protocolo Constitutivo con respecto a sus funciones y atribuciones, su principal debilidad radica en la total inexistencia de facultades vinculantes, porque las resoluciones que se emiten no pasan a ser más que recomendaciones hacia los Estados Parte, y éstos están con total libertad de incorporar esa recomendación o simplemente ignorarla.

Para cerrar este capítulo se hará una correlación entre las semejanzas y diferencias más notorias que existen entre el Parlamento Europeo y el Parlasur, para poder

comprender de manera precisa cuáles son las facultades que le faltan al Parlasur para asemejarse a una institución tan prestigiosa como el Parlamento Europeo.

Para comenzar a hablar de las semejanzas hay que citar que el Parlamento Europeo nace a partir de la Asamblea Parlamentaria que es su órgano antecesor y que estaba constituida por representantes de los parlamentos nacionales, cuyo objetivo era conseguir el apoyo de los ciudadanos a la integración. La Asamblea Parlamentaria fue sustituida por el Parlamento Europeo desde el año 1962, pero recién con el acta firmada el 20 de septiembre de 1976 se le otorgó al Parlamento una nueva legitimidad, al disponer de la elección de sus miembros por el sufragio universal y directo que se llevó a cabo por primera vez en el año 1979. Así el Parlamento Europeo se erigió como la única institución comunitaria nombrada democráticamente (Echaide, 2015).

En lo que respecta al Parlamento del Mercosur, éste también nace de la Comisión Parlamentaria Conjunta que estaba integrada por miembros elegidos por los parlamentos de los Estados Parte. Pero el 9 de diciembre de 2005 se aprueba el Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur y esta nueva institución parlamentaria tiene la importancia de elegir a sus representantes mediante el voto directo, universal y secreto de los ciudadanos, lo que convierte al Parlasur en la única institución del bloque con representación democrática directa. Es preciso recordar que por el momento sólo Argentina y Paraguay han elegido a sus representantes a través de este procedimiento venciendo el plazo para los otros integrantes en diciembre de 2020.

Otra semejanza para subrayar es que el Parlamento Europeo está dividido en comisiones, entre las que se pueden mencionar: las comisiones parlamentarias mixtas, las

comisiones parlamentarias de cooperación, otras delegaciones interparlamentarias y delegaciones en asambleas parlamentarias multilaterales.

En el Parlamento del Mercosur existen tres tipos de comisiones: comisiones permanentes, comisiones temporarias y comisiones especiales.

Otra semejanza a destacar, es que los Eurodiputados se agrupan por afinidad ideológica y no por nacionalidad de origen, esto no es un dato menor, ya que de esta forma se nota claramente que los parlamentarios defienden los intereses de los ciudadanos a los que representan y no al poder ejecutivo del país del cual provienen.

En el caso del Parlasur, su reglamento interno establece claramente que los parlamentarios y parlamentarias del Mercosur podrán constituirse en grupos de acuerdo con sus afinidades políticas, mostrando así su independencia del poder ejecutivo de su país de origen.

En cuanto a las funciones que tiene el Parlamento Europeo con respecto al Parlasur la brecha es sumamente grande y se hace prácticamente inalcanzable en el corto plazo.

En lo que respecta a la creación de legislación, el Parlamento Europeo es co-decisor junto con el Consejo, este proceso se llama procedimiento legislativo ordinario, lo que significa que en una serie de áreas en las que antes al Parlamento Europeo solamente se lo consultaba, a partir del Tratado de Lisboa en 2009 cuenta con el mismo poder de decisión que el Consejo.

En materia presupuestaria, esta competencia es compartida también con el Consejo, y es sumamente importante en la medida que asigna los fondos para fijar las prioridades en materia política dentro de la Unión Europea; también tiene la facultad de

aprobar conjuntamente el presupuesto anual del ejercicio inmediato posterior, como así también los gastos que se realizaron.

En lo que respecta a las facultades de control, el Parlamento Europeo ejerce una función de supervisión y control sobre el Ejecutivo, en primer lugar sobre la Comisión Europea, pero también con respecto a ciertos actos del Consejo y del Banco Central Europeo.

Cuando analizamos las funciones que tiene el Parlasur en estos temas las diferencias son sustanciales. En primer lugar el Parlasur es un órgano básicamente de carácter consultivo, que puede emitir declaraciones, recomendaciones o informes pero que no tienen carácter vinculante. También puede elaborar proyectos y ante proyectos de leyes para su consideración por parte de Consejo del Mercado Común que puede transformarlo en ley o no.

Con respecto a la materia presupuestaria su competencia es muy débil, solamente puede recibir dentro del primer semestre de cada año un informe sobre la ejecución del presupuesto de la Secretaría del Mercosur del año anterior.

En cuanto a las funciones de control sobre otros órganos del bloque son prácticamente nulas, solamente puede efectuar pedidos de informes u opiniones por escrito a los órganos decisorios y consultivos del Mercosur sobre cuestiones vinculadas al desarrollo del proceso de integración.

Como se aprecia en esta somera comparación, las diferencias que existen entre el Parlamento Europeo y el Parlasur con respecto a las funciones de cada uno son enormes; de todas formas hay que entender que el Parlamento Europeo cuando empezó a funcionar como tal tenía sus funciones muy acotadas y fueron el tiempo y los distintos tratados que

solidificaron la Unión Europea los que le confirieron las funciones con que cuenta en la actualidad.

Por lo tanto hay que trabajar y compenetrarse en el proceso de integración de tal forma que el Parlasur pueda seguir en el mismo camino

CAPÍTULO V

El déficit democrático, la internalización de normas y la actualidad y el futuro del Parlasur.

En este quinto y último capítulo, se hará una somera revisión del derecho originario y derivado del Mercosur, para analizar una de las principales competencias que tiene el Parlamento del Mercosur como es, el proceso de internalización de la legislación en los estados parte. Además, se explicará que quiere decir la frase “déficit democrático” dentro del Mercosur, y la implementación de un Parlamento regional como solución a este problema.

Se contará y analizará también la actualidad del Parlasur en este año 2016, para cerrar con un análisis del futuro que tiene esta importante institución del Mercosur.

Por último se hará una conclusión final que tratará de resolver la problemática planteada en un principio junto con los aportes pertinentes.

V-I) El déficit democrático en el Mercosur:

Para comenzar a hablar en este capítulo de la frase “*déficit democrático*”, hay que remontarse al comienzo del trabajo en donde se explicaron las principales teorías de la democracia y algunas de sus características más importantes.

En primer lugar se aludió a la *democracia deliberativa*, cuya característica principal es que las decisiones políticas sean tomadas mediante un proceso de

deliberación democrática. Este modelo expresa un ideal de gobierno democrático al cual se debe arribar en la medida de lo posible.

El segundo modelo se denomina *democracia como mercado*, y en él los ciudadanos pueden expresar sus preferencias individuales. La característica fundamental de este modelo es que se expresa a través del voto.

El tercer modelo evaluado es el de la *democracia pluralista*, que reconoce la importancia de los grupos de interés o facciones que serán los capacitados para negociar. Justamente el principio al que adhiere es la negociación.

El cuarto y último modelo estudiado es el de la *democracia agonista*, el cual hace referencia a la dimensión de antagonismo inherente a las relaciones humanas, antagonismo que puede tomar las más diversas formas y emerger en variados tipos de relaciones sociales.

Además de las características particulares de cada sistema democrático, podría decirse a los fines de este trabajo que la democracia tiene tres características íntimamente relacionadas entre sí. La primera es el aspecto institucional, que se vincula con la forma de gobierno caracterizada por instituciones, derechos y prácticas establecidas con la finalidad de otorgarles a las personas la posibilidad de expresarse sobre cómo los asuntos políticos de su comunidad se llevan a cabo. En un sentido menos definido, democracia se refiere a sus valores subyacentes, como la libertad y la igualdad, que generan un esquema de cooperación justo, entre personas iguales en sentido formal. Y, por último, suele hacerse referencia al proceso de toma de decisiones como regla de las mayorías, y que trasciende la esfera política propiamente dicha (Echaide, 2015).

La tarea de conceptualizar la expresión “*déficit democrático*” no resulta tan sencilla, debido a que no existen definiciones taxativas.

Para comenzar esta tarea, lo primero que debe señalarse es que una interpretación literal de la expresión *déficit democrático* indicaría una ausencia de desarrollo, o desarrollo incompleto de instituciones propias de una democracia. A su vez, se ha mencionado que este déficit es causado por la falta de mayor participación del poder legislativo en la toma de decisiones o, en otras palabras, por la ausencia de mecanismos propios de control y creación de normas (Echaide, 2015).

Esta primera definición puede ampliarse para demostrar una serie de inconvenientes relacionados no sólo con el aspecto institucional, sino también con la falta de transparencia, falta de participación pública, utilización en demasía de la discrecionalidad, inadecuados mecanismos de control y responsabilidad, entre otros.

Además de lo que se dijo hasta ahora, es relevante clarificar que el *déficit democrático* es aquel frente al cual, en los procesos de integración regional, denota un proceso en el que existe una insuficiencia marcada de democracia en las instituciones comunitarias, una falta de transparencia en los procedimientos de toma de decisiones, debilidad del Parlamento con lo cual se acrecienta por el marcado presidencialismo de la región, el excesivo poder de ciertos miembros. Sin embargo, este déficit es aún más preocupante en tanto el ciudadano común tiene nula opción de influir sobre decisiones tomadas muy lejos de su entorno.

A continuación se señalarán las consideraciones más relevantes por lo que se entiende que el Mercosur cuenta con un mercado *déficit democrático*.

Si bien no es el objetivo hacer una comparación entre la Unión Europea y el Mercosur, en el presente apartado es necesario remarcar que el Mercosur a diferencia de la Unión Europea, no cuenta con una burocracia supranacional bien aceptada que pueda fijar o establecer la agenda del proceso de integración. Por consiguiente, en numerosas ocasiones la falta de una estructura institucional de carácter supranacional no sólo ha dado lugar a un estancamiento del proceso integrador, sino que también ha hecho que los gobiernos de los Estados Parte se sintieran con las manos libres para tomar medidas unilaterales en desmedro de la integración. Esto, por supuesto, profundiza el déficit democrático del bloque (Echaide, 2015).

Otro aspecto a tener en cuenta se da en el ámbito de la toma de decisiones, en donde el Mercosur ha caído preso de un intergubernamentalismo muy marcado, es decir, que estas decisiones se producen en su totalidad bajo la esfera de negociación directa entre los jefes de Estado (Echaide, 2015).

Otra cuestión a tener en cuenta en el Mercosur y que no es un tema menor, es que los avances institucionales son casi siempre por el resultado de la convergencia existente entre Brasil y Argentina. Así, cuando dicha convergencia ocurre, se produce un efecto de atracción en relación al resto de los miembros del bloque, que comprenden que si no se involucran también ellos, tendrán efectos sumamente negativos en sus economías. En consecuencia, estos Estados se convierten en dependientes de la estrategia regional delineada por el tándem Brasil-Argentina (Echaide, 2015).

Para continuar con este tema, se notará que, como en el Mercosur las decisiones adoptadas toman en cuenta los intereses de los Estados Parte, ya que éstos participan de modo efectivo del proceso decisorio, por consenso y ante la presencia de todos los

Estados, no existe la posibilidad de la participación directa de la sociedad civil organizada. Dicho esto, en muchos aspectos puede ser cuestionada la falta de legitimidad de la adopción de políticas emanadas de las instituciones del bloque, pues éstas deben representar los intereses de los ciudadanos que lo integran. De esta manera gana relieve el concepto de *déficit democrático*, debido a que los ciudadanos del Mercosur no participan del sistema de decisiones y, muchas veces, las mismas son adoptadas sin mirar sus intereses (Echaide, 2015).

Por último, otro tema que tiene especial impacto en el *déficit democrático* que impera en el Mercosur tiene que ver con que la normativa mercosureña no tiene aplicación inmediata y efecto directo en los Estados Parte y, por lo tanto, requiere indefectiblemente de un proceso de internalización de las normas por parte del parlamento de cada Estado, lo que genera que un gran número de normas no estén vigentes todavía, porque aguardan la internalización por los Estados.

En este esquema, los actores políticos y sociales son quienes, a través de la participación en los Parlamentos regionales, que pasan a ser considerados como una expresión de la voluntad política de los pueblos, otorgan legitimidad a los esquemas de integración. Los déficits de seguimiento, evaluación y control se ven reducidos a partir de la transferencia de competencias de legislación y control democrático, e instancias de representación de la sociedad civil. Los Parlamentos pasan entonces a cumplir las cuatro funciones clásicas y esenciales para una democracia, como son la representación, la posibilidad de decidir-legislar, el control de la parte ejecutiva junto con la burocracia, y la selección y formación de liderazgos (Echaide, 2015).

Para poder lograr estos fines, los parlamentos regionales deben contar con ciertas competencias, que pueden ser consideradas esenciales para colaborar en la reducción del *déficit democrático*. Teniendo en cuenta la experiencia europea, podrían señalarse: a) Compartir poderes legislativos y presupuestarios con otras instituciones, en igualdad de condiciones en lo que respecta al poder de decisión; b) Ejercer cierto control sobre instituciones ejecutivas; c) Establecimiento de competencias amplias a nivel legislativo; d) Elección de los parlamentarios mediante la realización de elecciones con el sufragio directo, universal y secreto (Echaide, 2015).

Queda claro, entonces, que el llamado *déficit democrático* no puede solucionarse si las intenciones de transferir competencias a los parlamentos regionales son solamente declaraciones de buena voluntad, y las decisiones trascendentales en los bloques las siguen tomando por consenso los Poderes Ejecutivos.

Como última reflexión sobre este tema, se puede señalar que el hecho de que se registre un *déficit democrático* en el Mercosur, tal como se ha expresado en los párrafos anteriores, implica una falta de intervención efectiva por parte del órgano legislativo en el proceso de toma de decisiones. Y una forma de solucionarlo, entre otras, sería la constitución de un Parlasur con características supranacionales, con amplios poderes, que reduzca la hegemonía de los ejecutivos del bloque.

V-II) El Parlasur y su proceso de internalización de normas:

El Mercosur como todo esquema de integración regional, cuenta entre sus fuentes jurídicas con un sistema de derecho originario y un sistema de derecho derivado.

En el caso específico del Mercosur y según lo establece el Protocolo de Ouro Preto en su (Art.41), las fuentes jurídicas del Mercosur son: - el Tratado de Asunción, sus protocolos y los instrumentos adicionales o complementarios; - los Acuerdos celebrados en el marco del Tratado de Asunción y sus protocolos; y las Decisiones del Consejo del Mercado Común, las Resoluciones del Grupo del Mercado Común y las Directivas de la Comisión de Comercio del Mercosur, adoptadas desde la entrada en vigor del Tratado de Asunción.

De esta manera, el contenido de los dos primeros ítems conforman el derecho originario del Mercosur y las normas enunciadas en el tercer ítems corresponden al derecho derivado del mismo.

Ninguna normativa mercosureña es de aplicación inmediata y directa en los Estados Parte, y por lo tanto, requiere necesariamente la internalización de estos por parte de las instituciones correspondientes.

Los países Miembros del Mercosur poseen diferentes mecanismos constitucionales para la internalización de las normas establecidas por el Bloque y además le asignan diferentes rangos de supremacía frente a su derecho interno.

En los Estados parte del Mercosur, la internalización de las normas son estipuladas por las cuestiones relativas a la naturaleza jurídica dada al tratado o acuerdo, así como a la articulación de las teorías monistas y dualistas del ordenamiento interno de cada uno de los Estados. Sobre este punto se realizan algunas consideraciones sobre ambas teorías. Estas dos teorías describen la forma en que un Estado incorpora y/o aplica el derecho y las prácticas internacionales con respecto a su derecho interno.

En un sistema monista, el derecho internacional se aplica directamente sobre el ordenamiento jurídico. Sus relaciones son de interpenetración y son posibles gracias a un sistema único que se basa en la identidad, tanto de los sujetos de derecho, como en las fuentes de derecho. Así, el derecho internacional es ley nacional y se aplica de inmediato una vez ratificado un tratado, sin necesidad de que las disposiciones de éste sean admitidas en el Estado a través de una legislación nacional (Díaz, 2015).

La teoría dualista, explica la separación entre el derecho interno y el derecho internacional, los cuales se conciben como dos sistemas jurídicos distintos frente a una responsabilidad común internacional. Los teóricos que plantean esta teoría sostienen que cada Estado soberano es libre de determinar por sí mismo las obligaciones impuestas sobre él, es decir, cada Estado tiene la voluntad de elegir si quiere o no respetar el Derecho Internacional y decidir si quiere o no hacer al Derecho Internacional parte integrante de su propio derecho interno (Díaz, 2015).

En lo que respecta tanto a la República Argentina como a la República del Paraguay han adoptado el sistema monista moderado, por lo cual los Tratados y Protocolos ratificados por los Parlamentos de esos países tienen un valor superior a las leyes nacionales, aunque por debajo de la Constitución Nacional, por lo tanto, éstos no pueden ser derogados ni suplidos por leyes internas.

En el caso de la República Federativa del Brasil y la República Oriental del Uruguay en cambio, han adoptado el sistema dualista, de manera que los Tratados y Protocolos poseen el mismo valor que sus leyes internas, pudiendo derogar una ley interna posterior a los Tratados y Protocolos del Mercosur.

En lo que respecta a la República Bolivariana de Venezuela, se entiende que pertenece a un sistema Mixto de aplicación del derecho internacional y del derecho interno, ya que para algunos tratados se aplicarán directa y preferentemente en el orden interno, y para otros, deberán ser presentados en proyectos de leyes para ser discutidos y sancionados por la Asamblea Nacional basándose en el proceso de formación de una ley, y promulgada en la Gaceta Oficial (Oliveira, 2011).

Esto que se señala, puntualiza la importancia y la necesidad de que las Constituciones de cada Estado Parte precise el nivel jurídico que le corresponde a la normativa del derecho derivado del Mercosur y que además, en el derecho interno se establezcan los mecanismos o procedimientos para una rápida y efectiva incorporación a cada ordenamiento jurídico, evitando así la marcada inestabilidad jurídica que posee el Mercosur actualmente.

Con el objetivo de lograr la internalización de la normativa y la entrada en vigencia simultánea de la misma en los Estados Parte, tanto el Protocolo de Ouro Preto en su (Art.40) en un primer momento, como las distintas decisiones del Consejo del Mercado Común después, establecieron diferentes mecanismos para acelerar la incorporación de la normativa derivada del Mercosur en las legislaciones de los distintos Estados Parte.

En este sentido el Consejo del Mercado Común, a través de la Decisión n° 23/00, aparte de ratificar como lo establece el Protocolo de Ouro Preto, que las Decisiones, Resoluciones y Directivas emanadas de los distintos Órganos del Mercosur son obligatorias para los Estados Parte y cuando sea necesario deberán ser incorporadas a los ordenamientos jurídicos correspondientes (Art.1), y que los Estados Parte deberán

notificar a la Secretaría del Mercosur de conformidad con el (Art.40 POP) la incorporación de las normas del Mercosur a sus ordenamientos jurídicos internos (art 2) y que luego de la incorporación de una norma por todos los Estados Parte, la Secretaría del Mercosur debe notificar el hecho a cada Estado, en cumplimiento del (Art.40 POP) y la fecha a partir de la cual la referida norma entrará en vigencia simultánea, y que es la prevista en el también (Art.40 POP) (Art.3), decidió así mismo, que hay normas emanadas de los órganos del Mercosur que no necesitan de medidas internas de incorporación (Art.5) cuando:

- a) Los Estados Parte entiendan conjuntamente que el contenido de la Norma trata de asuntos relacionados con el funcionamiento interno del Mercosur;
- b) Cuando exista una norma nacional que contempla en idénticos términos a la Norma del Mercosur.

Así las cosas, las normas dictadas por los órganos del Mercosur son decisiones internacionales, no comunitarias, que no provienen del ejercicio de competencias atribuidas por los Estados a la organización y por lo tanto deben ser objeto de todos los procedimientos internos que establece cada caso, para que tales normas y actos tengan validez y eficacia en cada país, salvo las excepciones apuntadas anteriormente (Suarez, 2016).

Pero como se observa claramente en la realidad todos los mecanismos establecidos por cada Estado Parte para el procedimiento de internalización de normas no son comunes entre sí y no son efectivos, por lo que dichas normas no tienen la vigencia simultánea que se necesita imperiosamente y ello traía aparejado situaciones de

inseguridad jurídica y muchas dificultades respecto al avance en el proceso de integración.

Debido a este gran problema surgido dentro del Bloque, un papel importante que los Estados miembros del Mercosur le han asignado al Parlamento del Mercosur para la internalización en sus territorios de las normas emanadas de los órganos decisorios, se encuentra reglamentado en el (Art.4, Inc.12 PCPM) que establece el siguiente orden y plazos:

- El Parlamento elaborará dictámenes sobre proyectos de normas del Mercosur que requieran aprobación legislativa en los Estados Parte, en un plazo de noventa (90) días. Estos proyectos son enviados al Parlamento por el órgano decisorio del Mercosur antes de su aprobación.

- Si el proyecto de norma es aprobado por el órgano decisorio en conformidad con el dictamen del Parlamento, la norma deberá ser remitida por cada Poder Ejecutivo nacional a su respectivo Parlamento dentro del plazo de cuarenta y cinco (45) días.

- Si la norma no concuerda con el dictamen del Parlamento, o si no es expedida en el plazo establecido, ésta seguirá su trámite ordinario de incorporación.

- Los Parlamentos nacionales, según el cuerpo normativo de cada país, deberá adoptar las medidas necesarias para la instrumentación de las normas del Mercosur que hayan sido adoptadas en conformidad con el dictamen del Parlamento.

- El plazo máximo de duración del procedimiento preferencial será de ciento ochenta (180) días corridos a partir del ingreso del proyecto de norma al Parlamento nacional.

Pero como terminó resultando en la realidad, el tema de la codecisión entre el Parlamento del Mercosur, con el Consejo, el Grupo y la Comisión de Comercio es un tema abierto a debate y para nada solucionado, ya que los Estados Parte terminaron estableciendo una instancia legislativa de carácter meramente consultivo.

Como consecuencia de lo expuesto sobre este complejo tema, comparto y hago mías las conclusiones de la profesora Marta Diz (Diz, 2005), acerca del rumbo necesario que debe tomar el Mercosur para perfeccionar su funcionalidad:

“Las cuestiones relativas al sistema de incorporación de las normas del Mercosur no deben ser consideradas sólo desde una perspectiva legislativa, sino más bien institucional. No se puede negar que el reconocimiento de un derecho comunitario por parte de los Estados que componen una asociación del tipo mercado común es esencial para la construcción del propio sistema jurídico supranacional”.

Se entiende que para la construcción de un Mercado Común del Sur, es necesario crear instituciones que además de la supranacionalidad tengan potestades que les permitan configurar un nuevo derecho para el Mercosur.

La conformación de un sistema normativo comunitario que impulse el avance del objetivo integracionista es a mí entender una condición que pasa por la voluntad de los Estados.

V-III) La actualidad del Parlasur:

En la actualidad, sólo la República del Paraguay y la República Argentina han realizado la elección popular para elegir a sus miembros. Por lo tanto, la integración del Parlasur atraviesa una transición que se caracteriza por tener delegaciones nacionales

muy heterogéneas. Hay parlamentarios indirectos designados entre sus pares por los congresos de Brasil, Uruguay y Venezuela; y representantes electos por el pueblo como en (Paraguay y Argentina) y además observadores de la República de Bolivia que no votan hasta que el país sea un miembro pleno del Mercosur.

En la República Argentina las elecciones para elegir a los miembros del Parlasur se realizaron el 25 de octubre de 2015 junto con las elecciones a Presidente de la Nación, y las 43 bancas otorgadas al país quedaron divididas de la siguiente manera: el Frente para la Victoria, que ganó la elección, obtuvo 26 bancas, seguido de la alianza Cambiemos, que obtuvo 12 bancas, seguidamente se ubicó Unidos por una Nueva Argentina (UNA) con 4 bancas y la restante (1) fue para la alianza Compromiso Federal.

Los parlamentarios argentinos asumieron sus bancas el día 14 de diciembre de 2015, durante la XXXV Sesión Plenaria del órgano regional y durante esta jornada el ex Canciller argentino Jorge Taiana del (FpV) fue designado como uno de los cuatro vicepresidentes del Cuerpo que preside el venezolano Saúl Ortega (Télam, 2015).

El día 4 de enero de 2016 en la sede del Parlasur en la ciudad uruguaya de Montevideo, se llevó a cabo la nueva elección de autoridades del Parlamento, y como en este año la presidencia pro témpore del cuerpo legislativo recae en la República Argentina, asumió la presidencia del Parlasur el parlamentario Jorge Taiana que era uno de los cuatro vicepresidentes del órgano.

En la actualidad los parlamentarios argentinos se encuentran envueltos en una serie de cuestiones que tienen más que ver con el escándalo que con la actuación en el Parlasur propiamente dicha. Para enumerar alguno de los acontecimientos negativos suscitados, hay que decir que en el mes de enero de 2016 se produjo la destitución como

parlamentaria del Mercosur de la Sra. Milagro Sala y a mediados de junio de este mismo año se votó sin éxito la destitución del parlamentario José López. Hay que recordar que ambos están presos en Argentina por casos de corrupción relacionados con el último gobierno kirchnerista, que finalizó el 10 de diciembre de 2015.

Además, la Justicia Argentina a través de un fallo de la jueza federal María Romilda Cervini de Cubría y por un reclamo que había presentado el parlamentario Alejandro Karlen, estableció que el gobierno argentino no debe abonarle la dieta a sus 43 representantes y sostiene que el Parlamento del Mercosur es el encargado de elaborar su propio presupuesto.

Esta fallo se suma a uno anterior de la Cámara Nacional Electoral, en donde por un pedido de dos parlamentarios de Cambiemos se dictó la nulidad de la inmunidad de arresto para los parlamentarios argentinos del Parlasur.

Estos dos fallos no hacen más que ratificar la etapa de transición por la que atraviesa el Parlasur, hasta que todos los Estados Parte elijan a sus representantes por el voto directo de sus ciudadanos y de esa forma se pueda cumplir de una vez por todas con el objetivo principal para el que fue creado.

Para continuar con esta serie de acontecimientos que han sucedido en el Parlasur, hay que decir que el pasado 14 de marzo de 2016 en la primera Sesión Plenaria del año, se integró al Parlamento la nueva bancada venezolana que refleja el cambio político ocurrido en ese país. Ahora la mayoría la tiene la Coalición Unidad Democrática que ganara las elecciones el pasado diciembre. Este poco conocido y denostado Parlasur es el único ámbito internacional que permite a los representantes venezolanos exponer directamente la crítica situación económica y social de su país, las restricciones que

existen a la libertad de expresión, las amenazas que se producen sobre la Asamblea Nacional Venezolana, a partir del control político que ejerce el gobierno sobre el Tribunal Supremo de Justicia que intenta reducir al mínimo las competencias del Congreso y amenaza sus prerrogativas, luego de haber impedido la integración de los parlamentarios de Amazonia. Se dio a conocer en detalle la militarización creciente del gobierno de Nicolás Maduro y la inexorable marcha hacia un régimen político definitivamente autoritario (Puig, 2016).

Este tema que envuelve a la República de Venezuela es por demás importante para la región y habrá que ver cuál es la decisión que toman los parlamentarios del Mercosur con respecto a este tema, ya que puede observarse una preocupante situación humanitaria, con un gran número de presos políticos y un alto deterioro de los derechos humanos en todo el país.

Es importante recordar, que los Estados que integran el Mercosur deben cumplir con protocolos firmados anteriormente que hacen referencia directa a estos temas planteados, además de cumplir también con acuerdos internacionales que tiene que ver con los derechos humanos. Es evidente que en este momento Venezuela está incumpliendo con las obligaciones como miembro pleno del Mercosur, por lo que correspondería tomar alguna determinación como en su momento se tomó con Paraguay.

V-IV) El futuro del Parlasur:

Para comenzar a hablar sobre el futuro del Parlasur, hay que indagar sobre un concepto que es clave para entender a este Parlamento, la supranacionalidad.

Supranacionalidad: Un organismo es supranacional cuando esta entidad o institución cuenta con capacidad de decisión que supera a los propios Estados particulares que la integran y que tiene como fin último la cooperación y la búsqueda del desarrollo armónico de sus miembros. Características:

- Autoridad más allá de la soberanía nacional de los Estados Partes;
- Capacidad en la toma de decisiones;
- Obligaciones y deberes de los Estados Miembros;
- Soberanía de la organización respecto a competencias y funciones.

De esta manera, los Estados al aceptar formar parte de la organización supranacional, realizan una cesión de competencias que hasta ese momento eran propias del Estado.

Está claro que hoy por hoy el Parlasur, es más una asamblea Parlamentaria, limitada a hacer recomendaciones al Consejo del Mercado Común que carece de representantes elegidos por los Parlamentos de los estados Miembros que por los ciudadanos directamente (salvo Paraguay y Argentina), que un Parlamento con bases sólidas y con todas las competencias que un parlamento debe tener.

Es verdad que durante estos nueve años, el Parlasur fue un órgano estrictamente consultivo y casi simbólico. Una de las razones principales para que así sea es que, como se mencionó antes, sus diputados no son elegidos por los ciudadanos. Con la elección de los 43 Parlamentarios argentinos en octubre pasado y que ya están en funciones, está la esperanza de que los tres países que faltan elegirlos directamente se entusiasmen y apuren el trámite de elección para mucho antes del 31 de diciembre de 2020 como está fijado en la modificación que realizó el Consejo en 2011.

El cambio que debe realizar el Parlasur con respecto a la visión sobre la integración es total, porque entre otras cosas, va a permitir dejar de ver por primera vez a los asuntos de la integración desde las perspectivas nacionales exclusivamente, para pasar a un debate donde afloren los acuerdos y diferencias ideológicas, o sea, que los partidos políticos con afinidades ideológicas se junten más allá de la nacionalidad que tengan. O sea, va a existir un órgano político regional donde el debate se parezca mucho más al debate político que existe en cada uno de los países y no a negociaciones por demás rebuscadas entre las cancillerías de los Estados.

Con la conformación definitiva del Parlamento, se estará haciendo un aporte muy valioso a la calidad y equilibrio institucional del Mercosur. El avance hacia la participación ciudadana en la elección directa de los Diputados es un hecho palpable y auspicioso que fortalece a la democracia, la representatividad y la legitimidad social en el desarrollo del proceso de integración.

El Parlasur es un buen comienzo para promover una institución supranacional dentro del Mercosur, es decir, independiente de los gobiernos de turno, que permita consolidar los avances en la integración y que garantice la total representación de la ciudadanía mercosureña.

Para tratar de explicar el futuro del Parlasur, se podría decir que los beneficios de contar con un órgano parlamentario democrático deberían ser superiores a las desventajas. Desde el punto de vista político, el Parlamento, cuya puesta en funcionamiento significa una señal de compromiso con la continuidad del proceso de integración, puede ejercer un papel fundamental en la defensa de la democracia y los derechos humanos en la región; así como la protección de diversos intereses de la

población en general, como lo son los temas ambientales y de infraestructura. Por otra parte, la elección directa de los parlamentarios, una vez que todos los Estados Parte la hayan realizado en sus territorios, podrá constituir un inmejorable ejercicio ciudadano que contribuya a aumentar la representatividad y la legitimidad democrática del proceso de integración.

El logro de este objetivo se cumplirá en la medida que el Parlamento consiga superar los escollos jurídicos que lo debilitan, maximizar su papel político, y convertirse en un verdadero órgano representativo de los ciudadanos del Mercosur. Muy por el contrario, difícilmente el proceso de integración se profundice, avance y logre un carácter profundamente democrático si este cuerpo legislativo no es más que un órgano consultivo y sin efectiva intervención en los procesos de decisión relevantes para los ciudadanos.

Hay que comprender que todos estos procesos demandan mucho tiempo, lo vimos con el Parlamento Europeo en el cual el aumento de sus atribuciones con las que cuenta actualmente se produjo después de muchos años de haberse creado. Para cerrar, hay que tener en cuenta que uno de los aspectos más importantes en los que se basa la integración regional, es tratar de mejorar la calidad de vida de sus pueblos, por lo tanto resulta indispensable que los ciudadanos comunes nos involucremos de una manera significativa en los procesos de integración, para que la toma de decisiones no sean reservadas solamente a Presidentes y Cancilleres de turno.

CONCLUSIÓN

A diferencia de otros esquemas de integración donde conviven instituciones intergubernamentales y supranacionales, la estructura orgánica del Mercosur se compone de órganos intergubernamentales en su totalidad. Las principales características de este sistema se vinculan con la integración de los órganos por representantes de los Estados miembros, con los que mantienen una relación de dependencia o subordinación, no revistiendo la calidad de funcionarios comunitarios; la toma de decisiones por consenso con la presencia de todos los Estados Parte; la imposibilidad de los órganos de adoptar normas de derecho comunitario y la ausencia de un órgano jurisdiccional y autónomo (Dreyzin de Klor, 2004).

Estas características fundacionales con las que cuenta el Mercosur hacen que este bloque sea muy inestable en cuanto a su avance en el proceso de integración más profundo, ya que la evolución del mismo, depende fundamentalmente de la buena relación que exista entre los presidentes de los Estados parte, principalmente entre Brasil y Argentina. Esta situación es por demás problemática para el bloque porque por cualquier discrepancia que surja entre ambos países, se retrasaría todo el proceso de integración.

Una forma de evitar este inconveniente, es contar con órganos supranacionales, que estén por encima de los gobiernos de turno y tomen decisiones pura y exclusivamente pensando en la integración regional.

Este trabajo refleja la siguiente posición: el órgano que cuenta con las características fundamentales para convertirse en un órgano que tenga funciones de institución supranacional a corto plazo, sería el Parlamento del Mercosur. Ahora bien, para que ello ocurra, el Parlasur debería apurar algunas cuestiones que son fundamentales en su funcionamiento pleno, por ejemplo las elecciones directas de todos sus parlamentarios en los países que aún no los han elegido a través del voto directo, para que de ese modo se pueda cumplir con lo que establece su Protocolo Constitutivo, y estar en condiciones de presionar para adquirir las facultades de decisión o co-decisión de la legislación mercosureña, como lo es el Parlamento Europeo en la Unión Europea, que son fundamentales en un órgano supranacional.

Cuando se habla de *déficit democrático* o de falta de calidad democrática el trabajo fue detallando una serie de situaciones a las cuales se hizo referencia.

Pero a su vez, es importante preguntarse qué tan importante resulta el *déficit democrático* en un esquema de integración regional como lo es el Mercosur, y la respuesta que surge de toda la investigación realizada es que, este déficit resulta sumamente perjudicial para el futuro del Mercosur.

En párrafos anteriores se dijo que al carecer el Mercosur de órganos supranacionales, la profundización del proceso de integración depende casi exclusivamente de la afinidad o no entre los gobiernos de Brasil y Argentina.

Otro problema que trae aparejado el *déficit democrático*, y que se fue reflejando en este trabajo, es que las decisiones fundamentales que se toman en el Mercosur tienen en cuenta los intereses de los Estados, dejando de lado los intereses de los ciudadanos comunes, o bien, pasándolos a una instancia secundaria. Esto tiene que ver con la nula

participación o representación que tienen los ciudadanos del bloque en las instituciones del Mercosur.

Otra cuestión muy importante que refleja el *déficit democrático* está relacionada con la falta de discusión parlamentaria de los grandes temas que hacen a la profundización del Mercosur, recordemos que en la actualidad esta discusión se da solamente entre los ejecutivos de los Estados parte y se resuelven por consenso.

Este trabajo evidencia que es posible empezar a reducir el *déficit democrático* que existe en el Mercosur, y para que ello ocurra, el Parlamento del Mercosur es el órgano que cuenta con las características apropiadas para que ello sea una realidad.

También es cierto que para que eso suceda, el Parlasur debe dejar de ser un órgano puramente consultivo y pasar a tener funciones mucho más relevantes.

Así como está en la actualidad, el Parlasur de ninguna manera puede atenuar o saldar el *déficit democrático* que existe en el Mercosur. Para comenzar a dar los primeros pasos en pos de solucionar este problema, el Parlasur debería como primera medida, llevar adelante las elecciones de los parlamentarios en todos los Estados Parte, para que se cumpla verdaderamente con su protocolo constitutivo y de esa forma estar en condiciones de exigirle a los miembros del bloque una ampliación en sus facultades legislativas, que reduzcan de esa manera la hegemonía de los poderes ejecutivos.

No sólo eso, sino que en el aspecto sustantivo de la democracia se genera la necesidad de que se tengan en cuenta estos inconvenientes, siendo insuficientes la participación y el control que pueden llegar a ejercer los ciudadanos de forma inmediata a partir de los poderes legislativos nacionales (Echaide, 2015).

Para remediar este problema se entiende que un parlamento regional no es la única solución, pero la implementación de un parlamento con funciones amplias y de control, es un modo de dar una señal fundamental para el inicio de una democracia más participativa en este nuevo nivel de gobernanza internacional, propio de nuestros tiempos (Echaide, 2015).

Este trabajo reflejó que el Mercosur tiene la característica fundamental de la democracia pluralista, en donde la negociación está por encima de todo. Para mejorar la calidad democrática del Mercosur, es primordial que este proceso de integración empiece a contar con algunos rasgos de democracia deliberativa. Para que ello ocurra el Parlamento del Mercosur puede ser la llave fundamental que lo lleve al bloque a ese estado que se considera ideal, en donde todas las decisiones políticas se tomen mediante un procedimiento de deliberación democrática.

Como se vio en este trabajo, un Parlamento con características supranacionales y con poder de co-decisión y control sobre otras instituciones como es el Parlamento Europeo, no se da de un día para otro, es un período que lleva muchos años acompañados también por el compromiso y la grandeza de los gobiernos de los Estados parte para implementarlo. De todos modos, esto no implica adoptar una postura escéptica, por el contrario, se considera que en tanto el proceso de integración venga acompañado de la intensificación de la participación ciudadana en los temas de la región, el proceso de integración se verá fortalecido. Para ello, es necesaria una estructura institucional acorde, el cumplimiento de metas, plazos y objetivos establecidos y el compromiso de los gobiernos de los Estados Parte de hacer de este proceso una política propia.

Será cuestión de esperar un tiempo para comprobar si el Parlamento del Mercosur poco a poco adquiere el protagonismo para paliar el *déficit democrático* existente en el bloque, o si por el contrario, seguirá siendo una asamblea parlamentaria con funciones consultivas solamente y el rol preponderante dentro del Mercosur lo seguirán cumpliendo los poderes ejecutivos de los Estados.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Adriana, D. d. (2004). *La necesidad de un Parlamento del Mercosur*. Montevideo: Konrad Adenauer.
- Alfonso Jáquez, M. A. (14 de 10 de 2011). *Observatorio Político Dominicano*. Recuperado el 25 de 06 de 2016, de www.opd.org.do
- Caetano, G. (2006). *Parlamento Regional y Sociedad Civil en el proceso de integración, ¿ una nueva oportunidad para otro Mercosur ?* Montevideo: Friedrich Ebert Stiftung.
- Centroamericano, P. (2016). *parlacen.int*. Recuperado el 25 de 06 de 2016, de www.parlacen.int
- Díaz, K. E. (28 de 10 de 2015). *Pangeaup.org*. Recuperado el 16 de 08 de 2016, de <https://pangeaupr.org>
- Diz, J. B. (2005). *Revista Ius et Praxis 11 n°2 versión on line*. Recuperado el 16 de 08 de 2016, de Scielo.cl: <https://dx.doi.org>
- Dromi R, E. M. (1996). *Derecho Comunitario*. Buenos Aires: Ediciones Ciudad Argentina.
- Echaide, B. L. (2015). *El Parlamento del Mercosur*. Montevideo - Buenos Aires: B de F.
- Europea, U. (2015). *www.europarl.europa.eu*. Recuperado el 09 de 06 de 2015, de QA-02-14-324-ES-1
- Freeland Lopez Lecube, A. (1996). *Manual de Derecho Comunitario*. Buenos Aires: Ábaco.
- Horacio, M. (s.f.). Un nuevo Órganodel Mercosur: El Foro Consultivo Economico y Social. *Revista de Relaciones Internacionales n° 12*, 6-8.
- J.C., G. R. (2015). Elección de parlamentarios para el Mercosur. Avances en la constitución del Parlasur. La experiencia del Parlacen. *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*, 58-99.

M, B. (Año II (4)). La Integración en América Latina: ¿ Realidad o Utopía ? *Revista de Estudios Latinoamericanos*, (105-135).

M, J. L. (01 de 2016). *Escuela de Derecho. Universidad Central de Venezuela*. Recuperado el 16 de 08 de 2016, de www.redav.com.ve/wp

Martí, J. L. (2006). *La República Deliberativa*. Madrid-Barcelona: Marcial Pons, ediciones jurídicas y sociales s.a.

Mercosur, U. d. (2014-1015). *Reglamento Interno Parlamento del Mercosur*. Buenos Aires.

Mercosur, U. d. (2015). *Unidad de Enlace con el Parlamento del Mercosur*. Recuperado el 2016, de www.diputadosmercosur.gov.ar

Molina del Pozo, C. y. (2011). *El Parlamento de la UE y el Parlamento del Mercosur: ensayos para un estudio comparado*. Buenos Aires: Eudeba.

Oliveira, M. F. (2011). *Revista universitaria de investigación y diálogo académico vol 7 n°3*. Recuperado el 16 de 08 de 2016, de www.es.slideshare.net

Perotti, A. D. (2011). *El Derecho originario del Mercosur*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Marcial Pos Argentina sa.

Públicas, M. d. (2005). *Infoleg*. Recuperado el 10 de 05 de 2015, de www.infoleg.gov.ar

Públicas, M. d. (2005). *www.infoleg.gov.ar*. Recuperado el 10 de 05 de 2015, de webmaster@mecon.gov.ar

Puig, L. (21 de 03 de 2016). *Escenarios Alternativos*. Recuperado el 2016, de www.escenariosalternativos.org

Seitenfus, R. A. (1989). La cooperación entre Argentina y Brasil: significado y perspectivas. *Luna Nueva n° 18*, 107-126.

Site developed by InnoveAge. Powered InnovaPortal. (s.f.). www.mercsur.int/innovaportal. Recuperado el 10 de 05 de 2015

Télam. (14 de 12 de 2015). *Agencia Nacional de noticias*. Recuperado el 2016, de www.telam.com.ar