

El Parlamento del Mercosur: su limitado rol en el marco de una estructura institucional intergubernamental

Por:

Cynthia Cabrol ⁽¹⁾

Licenciada en Relaciones Internacionales con Maestría en Integración y Cooperación Internacional -CERIR- Universidad Nacional de Rosario
Docente Asistente de la Universidad Católica (UCA) Argentina, Sede Paraná–Entre Ríos.

E-mail: cynthia_cabrol@msn.com

Resumen

En el presente trabajo se analizará el rol Parlamento del Mercosur dentro de la estructura orgánica intergubernamental del bloque con el propósito de adoptar algunas conclusiones preliminares acerca de su limitado papel en el proceso decisorio del bloque y de su reducida competencia en el procedimiento de internalización de las normas adoptadas por los órganos decisorios.

Palabras clave:

Parlamento del Mercosur, estructura orgánica intergubernamental, Mercosur, proceso de internalización de normas.

Abstract

In this paper I will analyze the role that Mercosur Parliament plays within the bloc's institutional structure in order to draw some conclusions about its limited impact on both the decision-making process and the internalization of norms adopted by the main executive bodies.

Keywords:

Mercosur Parliament, intergovernmental organizational structure, Mercosur, internalization of norms procedure.

1. La marcada tendencia intergubernamental en la estructura orgánica del Mercosur: dificultad para avanzar hacia instancias de integración más profundas

El Mercado Común del Sur (MERCOSUR) nació con la firma del Tratado de Asunción (Tratado para la constitución de un Mercado Común entre la República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del

Paraguay y la República Oriental del Uruguay) en el año 1991, con el objetivo de constituir un Mercado Común al 31 de Diciembre de 1994. El mismo se vería reflejado en la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos a través de la eliminación de barreras arancelarias y no arancelarias; el establecimiento de un arancel externo común, la adopción de una política comercial común y coordinación de posiciones en foros económicos y comerciales; la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales y la armonización de legislaciones para fortalecer el proceso de integración. Asimismo, el MERCOSUR fue inscripto en la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) como Acuerdo de Complementación Económica (ACE) N° 18.

Desde sus orígenes, la estructura orgánica del MERCOSUR se caracterizó por la intergubernamentalidad en sus órganos consultivos y decisorios. El objetivo principal del tratado constitutivo del MERCOSUR, el Tratado de Asunción de 1991, era el establecimiento de un mercado común al 31 de diciembre de 1994, hecho que pone de manifiesto que, en una primera instancia, las metas de la integración eran económicas y comerciales.

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 un sistema de éstos 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 propio y autónomo (Dreysin de Klor, 2004).

El Tratado de Asunción de 1991 establece para el período de transición hasta la constitución del mercado común en 1994, una estructura institucional provisoria, dotada de dos órganos con capacidad decisoria, una secretaría y la previsión del establecimiento de una comisión parlamentaria:

El Consejo Mercado Común (CMC) es el órgano superior del MERCOSUR, siendo responsable de la conducción política y la adopción de decisiones obligatorias pronunciándose por medio de Decisiones. El mismo está integrado por los Ministros de Relaciones Exteriores y Economía de los Estados Parte, quienes se reúnen toda vez que sea necesario, pero deben hacerlo obligatoriamente una vez al año con la participación de los presidentes de los Estados Parte. La presidencia del Consejo se ejerce por rotación de éstos últimos por orden alfabético por un período de seis meses.

El Grupo Mercado Común (GMC) es el otro órgano con capacidad decisoria establecido por el Tratado constitutivo del MERCOSUR, y se pronuncia a través de Resoluciones. El GMC reviste la condición de ser el órgano ejecutivo del MERCOSUR, encargado de velar por el cumplimiento del Tratado de Asunción. Está conformado por cuatro

miembros titulares y cuatro suplentes por Estado miembro que deben representar a los Ministerios de Relaciones Exteriores, Economía (o su equivalente) y Bancos Centrales, y es coordinado por los Ministros de Relaciones Exteriores. Para el tratamiento de temas específicos está facultado para crear Subgrupos de Trabajo ⁽²⁾.

El Tratado de Asunción también estableció la Secretaría Administrativa del MERCOSUR (SAM) para actividades de apoyo logístico al GMC, y es la encargada del archivo de los documentos, de la publicación de las normas que emanan de los órganos decisorios y de la comunicación. La Secretaría está a cargo de un Secretario, cuyas funciones son por un período de dos años; es electo por el GMC y designado por el CMC. A partir del año 2002 este órgano se convirtió en una secretaría técnica y pasó a denominarse Secretaría del MERCOSUR.

Por último, se previó en el artículo 24 el establecimiento de una Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR (CPCM) cuya naturaleza radica en ser el órgano representativo de los Parlamentos de los Estados Parte, los cuales deben ser informados por los Poderes Ejecutivos nacionales respectivos del avance del proceso del Mercado Común. En la II Reunión Parlamentaria en el año 1991 se estableció definitivamente la CPC y se dispuso que la misma fuera integrada por ocho diputados y ocho senadores por Estado Parte, que se agruparán en sus respectivas Secciones Nacionales.

En el año 1994 se firmó el Protocolo de Ouro Preto (Protocolo Adicional al Tratado de Asunción sobre la Estructura Institucional del

MERCOSUR), a través del cual quedó conformada la estructura institucional del MERCOSUR. Además de reconocer a los órganos originarios (CMC, GMC, SAM y CPCM), se creó un nuevo órgano intergubernamental con capacidad decisoria: la Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM). Esta Comisión asiste al GMC y es la encargada de velar por la aplicación de los instrumentos de la política comercial para garantizar el funcionamiento de la Unión Aduanera. La CCM está compuesta por cuatro miembros titulares y cuatro suplitorios por Estado Parte y es coordinada por los Ministros de Relaciones Exteriores. La misma puede establecer órganos auxiliares para el estudio y elaboración de propuestas específicas denominados comités técnicos ⁽³⁾. La CCM se pronuncia por medio de Directivas y Propuestas, siendo las primeras de carácter vinculante para los Estados Parte.

Para propiciar la participación de los sectores no gubernamentales en el proceso de integración, el Protocolo de Ouro Preto también instauró un órgano de carácter consultivo que actúa como órgano de representación de los sectores económicos y sociales: el Foro Consultivo Económico y Social (FCES). El FCES se pronuncia a través de Recomendaciones al GMC y se integra por representantes de cada Estado Parte en igual cuantía.

Además de reconocer a la Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR (CPCM) como órgano de representación de los Parlamentos nacionales de los Estados miembros, se le asignó la función de procurar la aceleración de los procedimientos internos en los Estados

Parte para la entrada en vigencia de las normas emanadas de los órganos con capacidad decisoria del bloque. La CPCM tiene facultades consultivas y se pronuncia a través de Recomendaciones al CMC por intermedio del GMC.

Producto de la evolución del proceso de integración, a la estructura institucional se fueron adicionando otros órganos: el Tribunal Permanente de Revisión (TPR) creado a través del Protocolo de Olivos de 2002, el Tribunal Administrativo-Laboral del MERCOSUR (TAL), establecido por Resolución 54/03 del GMC y el Centro MERCOSUR de Promoción del Estado de Derecho (CMPED) instituido por Decisión 24/04 CMC para analizar y afianzar el desarrollo y la gobernabilidad democrática.

Pero el establecimiento de nuevos órganos conforme avanzaba el proceso de integración no reflejó la profundización del mismo. La materialización de la toma de decisiones continuó supeditada a los poderes ejecutivos de los Estados miembros, los cuales cuentan con representantes en la mayoría de los órganos del Mercosur, y en el caso de órganos técnicos especializados, la designación de los miembros es determinada finalmente por los órganos decisorios del Mercosur (todos intergubernamentales). El paso siguiente, es decir su transformación en fuente de derechos y obligaciones para los sujetos particulares (personas físicas y jurídicas) del bloque, continúa siendo un escollo de difícil superación por el escaso papel de las instancias legislativas nacionales en el proceso de integración.

2. El Derecho del Mercosur: la falta de aplicación directa e inmediata de las normas emanadas de sus órganos intergubernamentales:

Al ser los órganos del MERCOSUR instituciones intergubernamentales, las decisiones adoptadas por los mismos (Decisiones del CMC, Resoluciones del GMC y Directivas de la CCM) no gozan de aplicación inmediata ni aplicación directa en el territorio de los Estados Parte. Esta situación se debe a que una vez aprobada la norma, los cuatro Estados deben internalizarlas según los propios procedimientos en sus ordenamientos jurídicos nacionales, y es recién después de este acto cuando las mismas se convierten en fuente de derechos y obligaciones jurídicas para los Estados y sus particulares.

Como todo esquema de integración regional, el MERCOSUR cuenta entre sus fuentes jurídicas con un sistema de derecho originario o primario y de derecho derivado o secundario. El derecho originario es “todo pacto celebrado por los Estados, sea que ese convenio dé nacimiento al esquema de integración o se trate de otros posteriores, siempre que sean concluidos por los Estados y sometidos al Derecho Internacional. Los que originan el proceso de integración constituyen, además, el derecho fundacional. Los tratados o protocolos posteriores, adicionales o modificatorios suscritos entre los Estados miembros conforman el derecho primario u originario, y su carácter fundacional depende de su alcance con relación al tratado constituyente” (Czar de

Zalduendo, 2010: 25). En tanto, constituyen el derecho derivado o secundario todas las normas adoptadas por los órganos facultados para la toma de decisiones obligatorias: las Decisiones emanadas del Consejo Mercado Común que delinear las principales estrategias del proceso de integración, las Resoluciones adoptadas por el Grupo Mercado Común tendientes a operativizar las decisiones adoptadas por el Consejo y las Directivas tomadas por la Comisión de Comercio del Mercosur para la evolución y consolidación de la unión aduanera.

En el caso específico del MERCOSUR, y según Artículo 41 del Protocolo de Ouro Preto, son fuentes jurídicas del MERCOSUR: 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; las Decisiones del Consejo del Mercado Común; las Resoluciones del Grupo 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 constituyen el derecho originario o primario del MERCOSUR, y las normas enunciadas en el tercer ítem corresponden al derecho derivado del mismo.

Con el objetivo de lograr la entrada en vigencia simultánea de las normas en los cuatro Estados, el Protocolo de Ouro Preto en un primer momento, y distintas Decisiones del CMC, han establecido diferentes mecanismos para acelerar la incorporación de la normativa derivada del MERCOSUR en los Estados Parte.

El Protocolo de Ouro Preto establece en el artículo 40 un procedimiento que consta de tres etapas para la aplicación interna de las normas:

1. Una vez aprobada la norma, los Estados Partes adoptarán las medidas necesarias para su incorporación al ordenamiento jurídico nacional y comunicarán las mismas a la Secretaría Administrativa del Mercosur;
2. Cuando todos los Estados Partes hubieren informado la incorporación a sus respectivos ordenamientos jurídicos internos, la Secretaría Administrativa del Mercosur comunicará el hecho a cada Estado Parte;
3. Las normas entrarán en vigor simultáneamente en los Estados Partes 30 días después de la fecha de comunicación efectuada por la Secretaría Administrativa del Mercosur, en los términos del literal anterior. Con ese objetivo, los Estados Partes. Dentro del plazo mencionado, darán publicidad del inicio de la vigencia de las referidas normas, por intermedio de sus respectivos diarios oficiales.

Del mismo modo, establece en el artículo 42 la llamada “Cláusula de observancia”: “Las normas emanadas de los órganos del Mercosur previstos en el Artículo 2 de este Protocolo tendrán carácter obligatorio y cuando sea necesario deberán ser incorporadas a los ordenamientos jurídicos nacionales mediante los procedimientos previstos por la legislación de cada país”.

Ante la situación generada por la falta de incorporación de las normas emanadas de los órganos decisorios del MERCOSUR, en el año 2000, y a través de la Decisión 23/00 CMC sobre “Incorporación de la normativa MERCOSUR al ordenamiento jurídico de los Estados Parte”, se estableció una serie de excepciones a través del enunciado de ciertas normas que no requieren incorporación a los sistemas jurídicos nacionales. Las mismas son: aquellas normas referidas a asuntos vinculados al funcionamiento interno de los órganos del MERCOSUR; cuando se esté en presencia de una norma nacional previa con igual contenido y alcance que la norma aprobada por los órganos del MERCOSUR; y cuando se trate de la firma de instrumentos que posteriormente deban ser ratificados y depositados por los Estados Parte.

Posteriormente se estableció por medio de la Decisión N° 20/02 del CMC un sistema de consultas internas a los Estados Parte con el objeto de que antes de ser aprobada la norma por alguno de los órganos decisorios del MERCOSUR, se proceda en cada uno de los Estados Parte a confirmar la conveniencia técnica y jurídica de las mismas, a la vez de indicar cuáles son los órganos nacionales competentes en el tema en discusión y el procedimiento adecuado para internalizar la norma MERCOSUR una vez aprobada.

Además de la falta de aplicación inmediata y directa de las normas hay que agregar otra cuestión que complejiza aún más su vigencia simultánea en los cuatro Estados: las asimetrías de las mismas dentro de

los respectivos ordenamientos constitucionales de cada uno de los Estados parte, reflejo de la adopción de un sistema monista o dualista ⁽⁴⁾. Esta situación además agrega la problemática de la no entrada en vigencia simultánea de las normas emanadas por los órganos decisorios del bloque o de aquellas que surgen de los tratados y/o protocolos que suscriben los Estados, debido a que en un sistema monista una vez que se adopta la norma se constituye en fuente jurídica, mientras que en el dualismo se requiere una instancia nacional posterior de transposición de la norma al derecho interno. Pero en el caso del Mercosur, las normas adoptadas por los órganos del bloque continúan aún dependiendo del acto normativo interno debido a la característica supranacionalidad de los mismos.

En esta línea, la Constitución Argentina reformada en 1994 establece que los tratados internacionales sobre derechos humanos poseen jerarquía constitucional y los tratados internacionales con otros Estados tienen jerarquía superior a las leyes (artículo 75 inciso 22). En tanto, en el artículo 75 inciso 24, establece la facultad del Congreso de aprobar tratados de integración con delegación de competencias a organizaciones supraestatales, cuyas normas poseen también jerarquía superior a las leyes.

En el caso de Paraguay, la Constitución establece en el artículo 141 que los tratados internacionales forman parte del derecho positivo de la Nación y en el artículo 145 admite la existencia de un orden jurídico supranacional que garantice los derechos humanos, en tanto no hace

referencia alguna a la jerarquía de las normas de derecho derivado de los procesos de integración.

A diferencia de lo establecido en los ordenamientos constitucionales antes apuntados, la Constitución de Brasil no hace referencia expresa a la jerarquía de los tratados internacionales y a las normas de derecho derivado en el ordenamiento jurídico nacional. En caso de suscitarse algún tipo de conflicto, es el Supremo Tribunal Federal el que dirime la jerarquía de las normas, generalmente a través del principio de ley posterior deroga ley anterior. Solo en el artículo 4 se mencionan los principios que regirán las relaciones internacionales de la República, y en el inciso IX se admite a la cooperación entre los pueblos. Párrafo seguido, establece que el país buscará la integración económica, política, social y cultural de América Latina.

Por último, en la Constitución de Uruguay también se encuentra referencia a la integración social y económica de los países latinoamericanos, pero no se estableció ninguna disposición expresa acerca de la jerarquía de los tratados internacionales y de las normas de derecho derivado. En tanto, existe en la práctica una tendencia de la jurisprudencia a reconocer jerarquía superior a los tratados internacionales por sobre las leyes internas.

La adopción por parte de los Estados parte del Mercosur de diferentes sistemas de transformación de las normas del derecho internacional en derecho interno y el estancamiento normativo en que se hallaba el bloque demostraron la imperiosa necesidad de diseñar mecanismos para

efectivizar la incorporación de la normativa comunitaria en los ordenamientos jurídicos nacionales. De esta manera, y tras un largo camino de negociaciones, se llegó al establecimiento de una instancia parlamentaria dentro de la estructura orgánica del Mercosur.

3. El establecimiento del Parlamento del Mercosur (PM) y su rol en el proceso de internalización de las normas intergubernamentales

Después de la firma del Tratado de Asunción y el establecimiento de la Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR (CPCM) ha estado latente la necesidad de llevar a cabo acciones para instituir un Parlamento en el estructura orgánica del mismo. En reiteradas ocasiones la CPCM recomendó la revisión del Protocolo de Ouro Preto para este fin. Además, consciente de la situación generada por la falta de incorporación de la normativa del MERCOSUR en los Estados Parte, llegó a proponer la constitución de un órgano legislativo que coadyuve a la toma de decisiones.

Luego de varias negociaciones e intercambio de propuestas técnicas se firmó en el año 2003 el Acuerdo Institucional entre el CMC y la CPCM, a través del cual se establece un mecanismo de consulta entre ambos órganos debido a que el CMC manifestó su compromiso de consultar a la CPCM en todas las materias que requieran aprobación legislativa para ser incorporadas a los ordenamientos jurídicos nacionales, mientras que

la CPCM se comprometió a ocuparse de la efectiva internalización normativa.

Un año más tarde se aprobó el Anteproyecto del Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR y la CPCM lo remitió a los Presidentes de los Estados Parte por intermedio del CMC para su consideración. Finalmente el 9 de diciembre de 2005 Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay firmaron el “Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR” y el CMC lo aprobó mediante la Decisión 23/05.

Según las disposiciones del Protocolo, el Parlamento del MERCOSUR es el órgano en el que se encuentran representados los pueblos del MERCOSUR (artículo 1). Es importante destacar que es un órgano unicameral y que se le atribuye autonomía e independencia funcional, por lo que pasa a formar Parte de la estructura institucional del bloque, sustituyendo a la Comisión Parlamentaria Conjunta. Asimismo, el PM estará integrado por dos representantes titulares y dos suplentes por Estado parte electos por sufragio universal, directo y secreto, por un mandato de cuatro años con posibilidad de reelección (artículos 5, 6 y 10).

Los requisitos para convertirse en parlamentario son los mismos que se exigen en cada Estado Parte para ser diputado nacional (5). Las incompatibilidades estipuladas en el Protocolo sostienen que no pueden ser parlamentarios del MERCOSUR quienes se encuentren desempeñando algún mandato o cargo ejecutivo o legislativo en los Estados

Partes, o quienes se encuentren desarrollando tareas en alguno de los demás órganos del MERCOSUR. Por el hecho de ser representantes de los pueblos de los Estados Partes, los parlamentarios poseen una serie de prerrogativas e inmunidades destinadas a facilitar la realización de su actividad parlamentaria: no pueden ser juzgados (civil o penalmente) por las opiniones y votos emitidos durante el ejercicio de sus funciones en el territorio de los Estados Partes, como tampoco sus desplazamientos pueden limitarse por restricciones administrativas y legales (artículos 11 y 12).

Los propósitos establecidos en el Protocolo para los que se crea el PM incluyen: la representación de los pueblos del MERCOSUR, la defensa de la democracia, la promoción del desarrollo sustentable, la participación de las asociaciones de la sociedad civil en el proceso de integración, la contribución a la formación de valores comunitarios, la consolidación de la integración latinoamericana y la promoción de la solidaridad y la cooperación entre las regiones (artículo 2).

Respecto a los principios según los cuales trabajará el PM, se destacan: pluralismo, tolerancia, transparencia en la información, cooperación, respeto de los derechos humanos, repudio a cualquier forma de discriminación, promoción del patrimonio cultural e institucional latinoamericano, promoción del desarrollo sustentable, equidad, justicia y solución pacífica de controversias (artículo 3).

Las competencias asignadas al PM se relacionan con el fomento de la democracia y los derechos humanos en los Estados miembros a través

de la emisión de declaraciones y recomendaciones a los Estados y el pedido de informes a los restantes órganos comunitarios. Así mismo, es el órgano encargado de recibir y examinar las peticiones de los particulares y es el nexo con las instancias legislativas nacionales de los Estados parte del bloque (artículo 4).

El papel que los Estados miembros de MERCOSUR le han asignado al PM para la internalización en sus territorios de las normas emanadas de los órganos decisorios se encuentra establecido en el artículo 4, inciso 12 del Protocolo, que establece el siguiente orden delimitado por unos plazos preestablecidos que buscan elevar la eficiencia de los procesos, a pesar de la marcada intergubernamentalidad:

- El Parlamento elaborará dictámenes sobre proyectos de normas del MERCOSUR que requieran aprobación legislativa en los Estados Parte, en un plazo de noventa días (90). 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 concordancia 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 requerido, 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 concordancia con el dictamen del Parlamento.
- El plazo máximo de duración del procedimiento preferencial será de hasta ciento ochenta (180) días corridos a partir del ingreso del proyecto de norma al Parlamento nacional.

El PM puede adoptar los siguientes “actos”: dictámenes, proyectos de normas, declaraciones, recomendaciones, informes y disposiciones, todos ellos de carácter consultivo y no vinculantes para los Estados miembros (artículo 19). Los mismos se adoptan en las distintas reuniones que se realizan en su ámbito. Las mismas pueden dividirse en: sesiones plenarias (se realizan una vez al mes) y sesiones extraordinarias (pueden ser convocadas por el CMC o los parlamentarios). Dentro de estas reuniones cada parlamentario tiene derecho a un voto, y las decisiones pueden adoptarse por mayoría simple, absoluta, especial o calificada. Aunque sus decisiones no son vinculantes para los Estados Parte, es el único órgano del MERCOSUR que no requiere unanimidad en la toma de decisiones. Como todo órgano del MERCOSUR, el PM tiene una estructura institucional propia. La misma está compuesta por una Mesa Directiva, formada por un Presidente y tres Vicepresidentes, elegidos por mayoría calificada de votos por un período de dos años. Además cuenta con una serie de secretarías: Secretaría de la Presidencia, Secretaría de Relaciones Institucionales y Comunicación Social, Secretaría de

Relaciones Internacionales e Integración, Secretaría Parlamentaria y Secretaría Administrativa (artículos 15 y 16).

Si bien el Protocolo Constitutivo establece determinados requisitos para la elección de los parlamentarios como se mencionó en párrafos precedentes, es importante aclarar que los mismos deberían haber comenzado a regir a partir del 1 de enero de 2011. Esto obedece a que dicho Protocolo distingue dos etapas para lograr el establecimiento definitivo del Parlamento: una “primera etapa de transición”, entre el 31 de diciembre de 2006 y 31 de diciembre de 2010 y una “segunda etapa de transición”, entre el 1 de enero de 2011 y 31 de diciembre de 2014. Durante la primera etapa, los parlamentarios de cada Estado Parte son elegidos por procedimientos internos de cada Parlamento nacional, no existiendo obligación de que los mismos sean electos a través del sufragio universal; este requisito debe ser cumplido antes de finalizar esta “primera etapa de transición” de acuerdo al calendario electoral de cada Estado Parte, en virtud de que en la “segunda etapa de transición”, el Parlamento debe integrarse por parlamentarios surgidos del voto popular. A partir del 1 de enero de 2015 todos los parlamentarios deberán ser elegidos simultáneamente el “Día del MERCOSUR Ciudadano” (Disposiciones transitorias 1, 2, 3 y 4). Es importante remarcar que al día de la fecha en ningún Estado parte del Mercosur la ciudadanía ha procedido a la elección de sus representantes en el bloque de integración a través del voto directo.

Por último, hay que destacar que, con el escaso papel otorgado al PM en la internalización de la normativa del bloque y la nula potestad legislativa que posee, se observa claramente que el sistema institucional del MERCOSUR “debe ser interpretado como defensor del interés de los países signatarios por mantener una amplia libertad de acción y sin someterse a una injerencia por encima de las esferas gubernamentales” (Ensinck, 2008: 237).

De no ampliarse las atribuciones legislativas del PM, la falta de operatividad de las normas obligatorias seguirá siendo un escollo permanente en el avance del proceso de integración. Como sostiene Jorge Torres: “la finalidad de la integración es asegurar el cumplimiento de los objetivos comunes. Para alcanzarla, debe propiciar la transferencia de competencias estatales, en materias propias de la integración, a un órgano o estructura institucional “supranacional”, “supraestatal” o “comunitaria” de tal manera que la estructura disponga de un poder autónomo” (2008: 33). De continuar dotando al Parlamento de meras funciones consultivas en una temática tan importante como lo es la transformación de las normas de los órganos decisorios en reales fuentes de derechos y obligaciones para las partes, el Mercosur seguirá dependiendo fuertemente de los poderes ejecutivos de sus Estados parte y respondiendo a una lógica meramente cooperativa en vez de mostrar una avanzar en la profundización del proceso de integración.

Conclusión

El avance del proceso de integración del Mercosur también se vio reflejado en su estructura orgánica: cada día era más latente la necesidad de contar con una instancia en la que, por un lado, se encuentren representados los pueblos del MERCOSUR, y por otro, desarrolle acciones tendientes a lograr la efectiva internalización de las normas emanadas de los órganos decisorios en los Estados Parte para que el proceso no se obstaculice.

Luego de más de una década de gestiones desarrolladas por la CPCM para crear una instancia legislativa que colabore en la elaboración de la normativa del MERCOSUR, Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay suscribieron el Protocolo constitutivo del Parlamento del MERCOSUR (PM) el 9 de diciembre de 2005, órgano que comienza sus funciones en el año 2007 sustituyendo a la CPCM y formando parte de la estructura institucional del bloque.

No cabe duda alguna de la trascendencia de este hecho ya que en las distintas decisiones adoptadas por los órganos decisorios y consultivos del bloque se visualiza la constante voluntad política de dotar al MERCOSUR de una instancia parlamentaria, cuyas principales funciones se relacionen con la aceleración de los procedimientos de internalización de la normativa, y en la que se encuentren representados los pueblos.

Sin embargo, es importante destacar ante ese hecho de tal magnitud, que las competencias legislativas otorgadas al PM por los Estados

signatarios del Protocolo constitutivo son muy limitadas: en el mismo no existe ninguna delegación de facultades decisorias para la adopción de normas de carácter obligatorio. En esta misma línea, su pronunciamiento a través de dictámenes, proyectos, declaraciones, recomendaciones, informes y disposiciones, refleja 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 Partes y promover la discusión sobre distintos aspectos que van más allá de las problemáticas comerciales.

En los anteproyectos de protocolos para la instauración del Parlamento, elaborados por las distintas Secciones Nacionales de la CPCM, se observa claramente la insistencia en que el futuro Parlamento a adoptarse debía ocuparse de la problemática de la internalización de las normas emanadas de los órganos con poder de decisión en los Estados Parte debido a que, al no existir procedimientos comunes de incorporación, las mismas no tienen vigencia simultánea, lo que termina generando situaciones de inseguridad jurídica y dificultades respecto al avance del proceso de integración. Pero obviamente, a pesar de propuestas vinculadas a la codecisión ⁽⁶⁾ del Parlamento con el CMC, GMC y CCM, los Estados Parte terminaron estableciendo una instancia legislativa de carácter meramente consultivo.

Ante las demoras y la falta de vigencia simultánea que seguían produciéndose con el procedimiento de internalización de normas establecido en el Protocolo de Ouro Preto de 1994, se estableció la

competencia del PM respecto a este tema en el artículo 4 inciso 12 de su Protocolo constitutivo: el PM debe elaborar dictámenes sobre los proyectos de normas que requieran aprobación legislativa por parte de los Estados miembros. En lo que respecta a los procedimientos internos de incorporación, luego de que los órganos decisorios adoptan la normativa, el PM solo se limita a instar a los Parlamentos nacionales a adoptar los mecanismos necesarios o a establecer un procedimiento preferencial de tratamiento de las normas del MERCOSUR. Pero, por otro lado, los órganos decisorios no están obligados a acatar el dictamen parlamentario, pudiendo adoptar la normativa sin que la misma esté en conformidad con el mismo.

La delegación de competencias estatales en un órgano que adopte decisiones directa e inmediatamente aplicables en los territorios de los Estados Parte del MERCOSUR es sin duda un arduo proceso, pero comenzar a transitarlo será el primer paso para evitar que los intereses nacionales continúen prevaleciendo sobre las cuestiones comunitarias y permita avanzar en el proceso de integración en esferas sociales y políticas más allá de las dimensiones estrictamente económicas y comerciales.

Notas:

(1) Este artículo es resultado de las investigaciones realizadas en la Maestría en Integración y Cooperación Internacional de la UNR, Argentina.

(2) Actualmente se encuentran establecidos quince Subgrupos de Trabajo: comunicaciones; aspectos institucionales; reglamentos técnicos y evaluación de conformidad; asuntos financieros; transporte; medio ambiente; industria; agricultura; energía; asuntos laborales, empleo y seguridad social; salud; inversiones; comercio electrónico y minería.

(3) Los Comités Técnicos se encargan de los siguientes temas: aranceles, nomenclatura y clasificación de mercaderías; asuntos aduaneros; normas y disciplinas comerciales; políticas públicas que distorsionan la competitividad; defensa de la competencia; estadísticas de comercio exterior del MERCOSUR; defensa del consumidor y defensa comercial y salvaguardias.

(4) En un sistema dualista, el Derecho Internacional y el derecho interno de los Estados son dos ordenamientos jurídicos diferentes y separados; y en un sistema monista, existe un único ordenamiento jurídico en el que el derecho interno y el derecho internacional son dos subsistemas del mismo. En un sistema dualista, las normas de derecho internacional deben ser posteriormente incorporadas, recepcionadas o transformadas a los ordenamientos jurídicos internos.

(5) ARGENTINA: Tener 25 años, 4 años de ciudadanía en ejercicio, ser natural de la provincia que lo elija o con 2 años de residencia inmediata en ella. BRASIL: Nacionalidad brasileña, pleno ejercicio de derechos políticos, alistamiento electoral, domicilio electoral en la circunscripción, afiliación a un partido político y edad mínima de 25 años. PARAGUAY: Nacionalidad paraguaya natural y edad mínima de 25 años. URUGUAY: Ciudadanía natural en ejercicio o legal con 5 años de ejercicio y edad mínima de 25 años.

(6) La codecisión es el procedimiento de toma de decisiones en la Unión Europea, en el que participa la Comisión Europea, el Parlamento Europeo y el Consejo. El

mismo está regulado en el artículo 294 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

Lista de referencias

Alonso Murray, N., (2007), La inauguración del Parlamento del MERCOSUR. CADAL (Centro para la Apertura y el Desarrollo de América Latina). Publicado digitalmente en: http://www.cadal.org/articulos/nota.asp?id_nota=1863.

Comisión Parlamentaria Conjunta Del MERCOSUR (2003a), Mecanismo de Consulta Consejo Mercado Común – Comisión Parlamentaria Conjunta (Acta 03/2003).
- (2003b), Reforma Institucional del Mercosur (Recomendación 13/03).

Consejo Mercado Común Del MERCOSUR (1991), Tratado para la constitución de un Mercado Común entre la República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay, (Tratado de Asunción).

- (1994), Protocolo Adicional al Tratado de Asunción sobre la Estructura Institucional del Mercosur (Protocolo de Ouro Preto).
- (2003), Programa de Trabajo del MERCOSUR 2004-2006 (Decisión 26/03).

- (2004), Parlamento del MERCOSUR (Decisión 49/04).
- (2005a), Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR.
- (2005b), Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR (Decisión 23/05).

Czar de Zalduendo, S., (2010), Derecho Internacional y Derecho de la Integración, en NEGRO, S. (DIR.), Derecho de la Integración, Manual, Euros Editores, Buenos Aires y Editorial B de F, Montevideo.

Diez De Velazco Vallejo, M., (2007), Las Organizaciones Internacionales. Editorial Tecnos. Madrid.

Dreyzin de Klor, A. (2004), La necesidad de un Parlamento para el MERCOSUR, en FUNDACION KONRAD ADENAUER y COMISION PARLAMENTARIA CONJUNTA DEL MERCOSUR (Editores), Hacia el Parlamento del MERCOSUR, Una recopilación de Documentos, Master Graf, Montevideo.

Ensinck, O., (2008), La integración regional: los desafíos institucionales del MERCOSUR, en GRAGLIA, E. (coord.), Políticas Municipales para el desarrollo local y regional II, Vol. 8, Editorial de la Universidad Católica de Córdoba, Córdoba.

Fundación Konrad Adenauer y Comisión Parlamentaria Conjunta Del MERCOSUR (Editores), (2004), Hacia el Parlamento del

MERCOSUR, Una recopilación de Documentos, Mastergraf, Montevideo.

Negro, S. (2010), Caracterización y clasificación de los esquemas de integración, en NEGRO, S. (Dir.), Derecho de la Integración, Manual, Euros Editores, Buenos Aires y Editorial B de F, Montevideo.

Rodriguez Carrion, A., (2003), Lecciones de Derecho Comunitario, Universidad de Málaga, Versión digital.

Scotti, L. (2010), El Derecho de la Integración en el MERCOSUR, en NEGRO, S. (Dir.), Derecho de la Integración, Manual, Euros Editores, Buenos Aires y Editorial B de F, Montevideo.

Torres, J., (2008), El concepto “Integración latinoamericana”: contenido, reformulaciones y continuidades, Editorial Dunken, Buenos Aires.

Ventura, D., (2005), Las asimetrías entre el MERCOSUR y la Unión Europea. Los desafíos de una asociación interregional, Mastergraf, Montevideo.

Martínez Puñal, A., (2005), El sistema institucional del MERCOSUR: de la intergubernamentalidad hacia la supranacionalidad, Tórculo Edicions, publicado digitalmente en http://www.igadi.org/ebooks/el_sistema_institucional_del_MERCOSUR_martinez_punhal.pdf.

Olivar Jiménez, M., (2009), El Derecho del MERCOSUR y el Derecho Internacional – La lucha por la independencia, publicado digitalmente en <http://www.reei.org/index.php/revista/num18/articulos/derecho-MERCOSUR-derecho-internacional-lucha-independencia>.

Racovschik, M., (sine data), El Parlamento MERCOSUR y su contribución al proceso de integración, en <http://www.caei.com.ar/es/programas/latam/16.pdf>