

La constitución del Parlamento de Mercosur

Un enfoque desde la gobernanza política

 **Carlos Mata Prates**

Profesor Adjunto de Derecho Internacional Público y Derecho Público II (Administrativo)
Docente en las Facultades de Derecho de la Universidad Católica Dámaso Antonio Larrañaga
(UCUDAL) y Universidad Mayor de la República (UDELAR). República Oriental del Uruguay.



RESUMEN

En la actualidad el MERCOSUR se encuentra inmerso en una profunda crisis que pone en tela de juicio, para algunos, su propia existencia o, al menos, la necesidad de readecuar sus fines y objetivos así como su estructura institucional. Es en dicho contexto que se plantea la creación del Parlamento del MERCOSUR. Dar respuesta a este planteamiento implica incursionar en aspectos jurídicos y políticos. El presente estudio incorpora al análisis de la cuestión algunos instrumentos de la Gobernanza Democrática, entendiendo por tal lo referente a las normas, procesos y conductas a través de los que se articulan intereses, se gestionan recursos y se ejerce el poder en la sociedad a nivel local, nacional o internacional. La Gobernanza Democrática no implica un modelo institucional único y, especialmente en materia internacional, debe partir del reconocimiento de la complejidad de las sociedades, su historia y el pluralismo de intereses. Es en este contexto que el Parlamento justificará su existencia si se constituye en un foro de diálogo, en instrumento de la búsqueda de consensos, en la gestión y administración de conflictos entre los Estados parte y en la promoción de una forma organizacional más sofisticada que sea funcional a los objetivos del MERCOSUR.

SUMARIO

Introducción. Justificación del tema. Marco Teórico. Concepto de Gobernanza política. Capital Social e Institucional. Sistema Orgánico del MERCOSUR. El Déficit Democrático. El rol del Parlamento en un proceso de integración. Algunas conclusiones.



I. Introducción

1. El proceso de integración sub regional de América del Sur MERCOSUR que involucra a cuatro Estados – la República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay- como miembros plenos y próximamente se verá acrecentado con un quinto miembro pleno –la República Bolivariana de Venezuela¹ - cuenta, a su vez, con dos Estados con carácter de Asociados –la República de Chile y la República de Bolivia.

2. Desde su misma constitución -mediante el Tratado de Asunción de 26 de marzo de 1991 y de manera expresa según lo disponen los artículos 34, 35 y 36 del Protocolo de Ouro Preto de 17 de diciembre de 1994- el MERCOSUR es una Organización Internacional de naturaleza intergubernamental. Ésta Organización Internacional es creadora de normas de aplicación interna así como también de normas cuya vocación es regir dentro de los Estados Parte de dicha organización.

3. Esta situación implica, necesariamente, el estudio de aspectos jurídicos como, entre otros, el de la producción e internalización de la normativa así como sus efectos, problemas -todos ellos- de gran complejidad que hacen a la comprensión y racionalización de dicho proceso.

4. La dimensión jurídica en los procesos de integración reviste una importancia superlativa pero, debe reconocerse, es una de las diferentes dimensiones que se encuentran involucradas en dichos procesos por lo cual, en el presente estudio, de manera complementaria a dicho enfoque realizaré algunos apuntes, al MERCOSUR, desde la perspectiva de la Gobernanza política con la finalidad de enriquecer el estudio de dicho proceso de integración sub regional.

II. Justificación del tema

5. En la actualidad el MERCOSUR se encuentra inmerso en una profunda crisis que pone en tela de juicio, para algunos, su propia existencia como Organización Internacional o, al menos, la necesidad ineludible de readecuar los fines y objetivos del mismo así como su estructura.

6. Es en dicho contexto que, con fecha 9 de diciembre de 2005, se suscribió el **Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR** en la ciudad de Montevideo² .

¹ V. Acuerdo Marco para la Adhesión de la República Bolivariana de Venezuela al MERCOSUR y la Decisión del Consejo Mercado Común N° 29/05 (MERCOSUR/CMC/DEC. N° 29/05) de 8 de diciembre de 2005.

² Este Protocolo, a la fecha, no se encuentra en vigencia.

7. Dicho Protocolo ha generado polémicas acerca de la oportunidad y conveniencia de la creación de un órgano parlamentario en las actuales circunstancias críticas por las cuales atraviesa el MERCOSUR. Se plantean preguntas como, por formular solamente algunas de ellas: ¿un órgano de estas características es ajustado a la lógica de la racionalidad que exige, especialmente en esta etapa, el MERCOSUR?; ¿contribuirá el órgano parlamentario a la mejora de la calidad de la organización y a la cooperación entre los Estados miembros?; ¿es razonable esperar que un parlamento contribuya, positivamente, a la gestión del proceso de integración?; etc.

8. Dar respuestas a estas interrogantes, o al menos intentarlo, nos lleva, inexorablemente, a incursionar en, al menos, dos dimensiones del problema como los son los aspectos jurídicos y, también, políticos los cuales, en definitiva, forman parte de la gobernanza política. Este es el objetivo que justifica el presente estudio, es decir, aplicar las herramientas que pone a disposición la gobernanza política³, en el caso al menos alguna de ellas, para desentrañar el rol de un eventual órgano parlamentario del MERCOSUR en dicho proceso de integración sub regional.

III. Marco teórico

9. El proceso de integración sub regional MERCOSUR debe ser analizado dentro de un ordenamiento jurídico predeterminado dada la naturaleza auto referencial de todo sistema de derecho⁴.

10. La Ciencia del Derecho admite en la actualidad y de manera pacífica la distinción de tres grandes ordenamientos: a) el o los Derechos Internos; b) el Derecho Internacional Público; y, c) el de más reciente concepción, el Derecho Comunitario.

11. Esta clasificación que se viene de señalar no obedece a necesidades pedagógicas estrictamente sino que los mismos responden a razones estructurales que se traducen en principios propios de los cuales se derivan una serie de consecuencias con relación a la producción de normas, jerarquía de las mismas, criterios interpretativos, etc.

12. De manera esquemática podemos afirmar que **el o los Derechos Internos** se estructura en base al principio de **subordinación**, con lo cual se quiere significar que el Estado, en sentido genérico, y los particulares actúan bajo el supuesto de que todo el orden jurídico se encuentra subordinado a la Constitución, de la cual, la normas inferiores, obtienen su legitimidad y deben ser formal y sustancialmente conformes a aquella.

³ Al menos en la definición que mas adelante se propondrá de dicha ciencia.

⁴ Oscar Sarlo, Acerca del Razonamiento Teórico en el Derecho, (Chile), Separata de la Revista de Ciencias Sociales N° 45, Universidad de Valparaíso (2000).

13. En definitiva, el principio de la *subordinación*, deriva de la cualidad del atributo de la soberanía que poseen los Estados y es la concreción de dicho principio al ámbito interno del mismo⁵.

14. Por su parte, el **Derecho Internacional Público** se estructura en base al principio de *coordinación*. Al decir de J. F. Rezek “la *coordinación* es el principio que preside la convivencia organizada de tantas soberanías”⁶.

15. Los Estados crearon un sistema jurídico que regulara la necesaria relación entre los mismos, el cual debía respetar la cualidad que distingue a los mismos, es decir el atributo de la soberanía. Este presupuesto conlleva a la exclusión de un poder central al cual estarían sometidos los Estados por lo cual el criterio rector imprescindible es el de la *coordinación*. Este principio respeta y se adecua al atributo de la soberanía que poseen los Estados, por lo cual los sujetos del Derecho Internacional, forzosamente, participan en la creación, modificación y eventual sanción ante el incumplimiento de las normas.

16. El **Derecho Comunitario**, el cual es autónomo del Derecho Internacional así como de los Derechos Internos, se estructura en base a los principios, alternativamente y dependiendo de las materias, de *coordinación* y *subordinación*.

17. Estos principios rectores, al menos los más relevantes a los efectos de este estudio, del **Derecho Comunitario** -los cuales son en gran medida de origen pretoriano⁷ - son los siguientes⁸:

- a) la existencia de *órganos supranacionales* con competencias propias;
- b) el Derecho Comunitario es *inmediatamente aplicable* sin necesidad de procedimiento alguno de internalización;
- c) dicho sistema posee un *efecto directo* a nivel normativo y de la aplicación del derecho por parte del juez nacional;
- d) el Derecho Comunitario posee *primacía* sobre los Derechos Nacionales, es decir en caso de conflicto normativo el juez deberá darle primacía a la norma comunitaria.

18. Si aceptamos el marco conceptual que viene de exponerse, el cual en consecuencia operará como presupuesto de análisis, y se lo aplica al MERCOUR deberíamos ubicar a dicho proceso de integración en alguno de los sistemas predefinidos.

⁵ Conf. Heber Arbuet Vignali “La soberanía hacia el Siglo XXI: ¿Desaparición, Divisibilidad o Nuevos Odres para Añejos Vinos?” (Montevideo), Revista de la Facultad de Derecho N°15 enero/junio/1999, pág. 93 y sigts.; J.F. Rezek “Direito Internacional Público” (Sao Pablo), ed. Saraiva, pág. 2 (2003); del autor “La Jerarquía de los Tratados en nuestro Derecho. Una Relectura” (Montevideo), Anuario de Derecho Administrativo, T. VIII, ed. FCU, pág. 135 y sigts.

⁶ Ob. cit. pág. 2.

⁷ V. Francisco González Navarro “Derecho Administrativo Español” (Pamplona), ed. EUNSA (1998) pág. 866.

⁸ Eduardo García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández “Curso de Derecho Administrativo” T. I (Madrid), ed. Undécima Civitas (2003), pág. 157 y Araceli Mangas Martín – Diego J. Liñán Nogueras, “Instituciones y Derecho de la Unión Europea” (Madrid), ed. Tecnos (2005).

19. Para realizar dicha operación debemos recurrir, ineludiblemente, al Tratado de Asunción, de 26 de marzo de 1991 y a los Protocolos de Ouro Preto de 17 de diciembre de 1994 y Olivos de 18 de febrero de 2002. A este respecto resultan decisivas las normas contenidas en los artículos 16 del Tratado de Asunción y 2º, 37 y el Capítulo IV (arts. 38 a 40 y 42) del Protocolo de Ouro Preto.

20. El artículo 16 del Tratado de Asunción dispone: *“Durante el período de transición las decisiones del Consejo Mercado Común y del Grupo Mercado Común serán tomadas por consenso y con la presencia de todos los Estados Partes”*.

21. A su vez el artículo 2º del Protocolo de Ouro Preto establece: *“Son órganos con capacidad decisoria, de naturaleza intergubernamental: el Consejo del Mercado Común, el Grupo Mercado Común y la Comisión de Comercio del MERCOSUR”*.

22. El mismo Protocolo en su artículo 37 estatuye: *“Las decisiones de los órganos del MERCOSUR serán tomadas por consenso y con la presencia de todos los Estados Parte”*.

23. Por su parte el Capítulo IV del Protocolo referido, denominado *“Aplicación Interna de las Normas emanadas de los Órganos del MERCOSUR”*, no prevé, en principio, procedimientos de aplicación de las normas con efecto directo, inmediato y prevalente sobre las normas nacionales.

24. De manera complementaria a los instrumentos jurídicos que vienen de reseñarse cabe consignar que los Protocolos de Solución de Controversias del MERCOSUR, tanto el derogado Protocolo de Brasilia de 17 de diciembre de 1991 así como el vigente Protocolo de Olivos de 18 de febrero de 2002, siguen los principios establecidos en el Tratado de Asunción así como en el Protocolo de Ouro Preto.

25. Del análisis del Derecho del MERCOSUR surge que el mismo se encuentra regulado por el Derecho Internacional Público y, en consecuencia, se adscribe a la lógica de dicho sistema en cuanto, entre otros, a las fuentes, aplicación, interpretación, etc.

26. Finalmente, debo destacar que esa fue la finalidad perseguida por los negociadores y así consta en los trabajos preparatorios de los distintos instrumentos que conforman el Derecho del MERCOSUR⁹.

⁹ Héctor Gros Espiell “El Uruguay y el MERCOSUR. Proceso que condujo al Tratado de Asunción”, en “El Derecho de la Integración del MERCOSUR” (Montevideo), pág. 5 y sigts, ed. Universidad de Montevideo (1999).

IV. El concepto de gobernanza política

27. La actual evolución de las diferentes sociedades, tanto en los países desarrollados así como -y con más intensidad aun- en los países en vías de desarrollo, nos muestra, como dato relevante y característico, a sociedades fracturadas donde se ha perdido el equilibrio social.

28. En los países industrializados se suele denominar a este fenómeno como el de la Sociedad Post Industrial o Post Nacional¹⁰ donde, ante el desborde del Estado de Bienestar la sociedad se divide entre individuos que desarrollan sus actividades en el sistema formal y aquellos, que se acrecientan día a día, que se desempeñan en el sector informal dando lugar a una sociedad de ruptura en contraposición a una sociedad integrada y de cooperación.

29. El desafío planteado ante esta situación refiere a como recomponer un sistema que se encuentra parcial o totalmente fracturado; a través de cuales medios; y, finalmente, sobre cuales objetivos estratégicos.

30. Este estadio de la sociedad, el cual se acentuó notablemente en las últimas décadas del Siglo XX, dio lugar a un proceso de crisis y deslegitimación de las instituciones políticas lo cual conllevó también, en el mundo occidental, a la denominada crisis del derecho.

31. Como respuesta a este estado de situación surge la Gobernanza Política la cual tiene por objetivo el brindar pautas para la generación y aplicación de políticas públicas que, a partir del reconocimiento de la complejidad de las sociedades y -entre otros factores- el pluralismo de intereses, sean eficientes y eficaces¹¹. Es una herramienta conceptual para entender nuevas situaciones y aplicable a los distintos sistemas organizacionales tanto locales, nacionales o internacionales; públicos o privados. Es un concepto, a su vez, que implica, necesariamente, un significado multidisciplinario.

32. En definitiva podemos definir a la **Governance Política**, aceptando la proposición de José M. Busquets¹², como la *“capacidad de gobernar en sentido amplio, involucra la **capacidad de acción estatal en la implementación de políticas y en la consecución de las metas colectivas**. Por lo tanto, se refiere al conjunto de mecanismos y procedimientos para lidiar con la dimensión participativa y plural de la sociedad, lo que implica expandir y perfeccionar los medios de interlocución y de administración del juego de intereses”*.

¹⁰ Jurgen Habermas, “La Constelación Pos Nacional” (Barcelona), ed. Paidós (2000).

¹¹ Antonio A. Martino, “Il Governo delle leggi”, Edizioni Plus (Pisa University Press) y “Introducción a la Ciencia de la Legislación y la Gobernanza Política” (Montevideo), Escuela de Altos Estudios del MERCOSUR.

¹² Repartido de la Escuela de Altos Estudios del MERCOSUR (Montevideo) (2006)

V. Capital social e institucional

33. Recientemente se ha vuelto a otorgarle destaque al concepto de capital social, entendiendo por tal un recurso de las personas, grupos, comunidades o sociedades el cual, en su versión positiva, “se traduce en relaciones de confianza, reciprocidad, solidaridad, normas efectivas, liderazgos comprometidos con esas normas”¹³.

34. La valoración positiva de este concepto se relaciona con la expectativa de que el capital social, en su aspecto positivo, contribuya eficazmente a la construcción de ciudadanía así como al desarrollo de sociedades integradas en base a la equidad.

35. A su vez el capital social se encuentra directamente asociado al desempeño de las instituciones pues como señala Robert D. Putnam¹⁴ “*Os novos institucionalistas divergem entre si com relacao a muitos pontos, tanto teóricos quanto metodológicos. Mas estao de acordo em dois pontos fundamentais: 1. **As instituicoes moldan a política.** As normas e os procedimentos operacionais típicos que compoem as instituicoes deixam sua marca nos resultados políticos na medida em que estruturam o comportamento político...2. **As instituicoes sao moldadas pela historia.** Independentemente de outros fatores que possam influenciar a su forma, as instituicoes tem inércia e “robustez”. Por tanto corporificam trajetórias históricas e momentos decisivos. A história é importante porque segue uma trajetória: o que ocorre antes (mesmo que tenha sido de certo modo “accidental”) condiciona o que ocorre depois”.*

36. Es del caso consignar que entiendo por institución, siguiendo en este punto a John Rawls¹⁵, como un sistema público de reglas que definen cargos y posiciones con sus derechos y deberes, poderes e inmunidades, etc. Estas reglas, a su vez, establecen determinadas acciones como permitidas o prohibidas; las sanciones, garantías para el cumplimiento de las mismas, etc. Naturalmente que estas reglas van a regir en un momento y un lugar determinado¹⁶.

37. La presentación, aunque esquemática, que se viene de realizar de la Gobernanza Política así como de los conceptos de Capital Social y de la importancia decisiva de las Instituciones en el desarrollo y consolidación de sociedades integradas en base a la equidad tiene por finalidad la aplicación, de los mismos, al MERCOSUR lo cual intentaremos realizar a continuación

¹³ Ruben Kaztman, “Capital Social y Sociedad Civil en América Latina” en “La Agenda Etica Pendiente en América Latina” (Banco Interamericano de Desarrollo) (2003), repartido de la Escuela de Altos Estudios del MERCOSUR. “

¹⁴ Comunidade e Democracia” (Rio de Janeiro), ed. Fundacao Getulio Vargas (1996), pág. 23.

¹⁵ Teoría de la Justicia” (México), ed FCE (2000), págs. 62 y sigas.

¹⁶ Con relación a los Principios de Justicia para las Instituciones así como los que se aplicarían a los individuos ver de John Rawls, además de la citada, “La Justicia como Equidad. Una Reformulación”, (Barcelona), ed. Paidós (2002), “El Liberalismo Político” (Barcelona), ed. Crítica (2004), a nivel de Instituciones Internacionales, “El Derecho de Gentes y Una revisión de la Idea de Razón Pública” (Barcelona), ed. Paidós (2001).

VI. Sistema orgánico del MERCOSUR

38. El sistema orgánico del MERCOSUR ha evolucionado desde su creación, mediante el Tratado de Asunción, hasta el presente, especialmente debe destacarse la importancia del Protocolo de Ouro Preto el cual avanzó y consolidó la estructura institucional de dicho organismo internacional.

39. El Tratado de Asunción si bien persigue un propósito ambicioso, el artículo 1º establece *“Los Estados Partes deciden constituir un Mercado Común, que deberá estar conformado al 31 de diciembre de 1994, el que se denominará “Mercado Común del Sur”(MERCOSUR)”¹⁷*, había dispuesto la creación de algunos pocos órganos para gestionar y concretar tan complejo propósito.

40. Al respecto en su Capítulo II titulado Estructura Orgánica dispone en su artículo 9º: *“La Administración y ejecución del presente Tratado y de los acuerdos específicos y decisiones que se adopten el marco jurídico que el mismo establece durante el período de transición estará a cargo de los siguientes órganos: a) Consejo de Mercado Común. B) Grupo Mercado Común”*. A continuación dispone que *“El Consejo es el órgano superior del Mercado Común”* (art. 10) mientras que *“El Grupo Mercado Común es el órgano ejecutivo del Mercado Común”* (art. 13).

41. De manera complementaria a dichas disposiciones se le confiere la potestad en cuanto a que *“El Grupo Mercado Común podrá constituir los Sub-grupos de Trabajo que fueren necesarios para el cumplimiento de sus cometidos”* (art. 13 tercer párrafo). A su vez *“El Grupo Mercado Común contará con una Secretaría Administrativa, cuyas principales funciones consistirán en la guarda de documentos y comunicación de actividades del mismo. Tendrá su sede en la ciudad de Montevideo”*.

42. Finalmente, el artículo 24 dispone: *“Con el objeto de facilitar el avance hacia la conformación del Mercado Común se establecerá una Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR”*.

43. Por su parte el Protocolo de Ouro Preto, en su Capítulo I establece la Estructura Institucional del MERCOSUR, la cual se encuentra vigente hasta la fecha. Expresa el artículo 1º: *“La estructura institucional del MERCOSUR contará con los siguientes órganos:*

- I. El Consejo del Mercado Común (CMC);*
- II. El Grupo Mercado Común (GMC);*
- III. La Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM);*
- IV. La Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC);*
- V. El Foro Consultivo Económico – Social (FCES);*
- VI. La Secretaría Administrativa del MERCOSUR (SAM);*

¹⁷ El plazo establecido para la conformación del Mercado Común ha quedado sin efecto por normas posteriores, no obstante lo cual dicho objetivo continúa vigente. En la actualidad el MERCOSUR es una Zona de Libre Comercio.

Parágrafo único. Podrán ser creados, en los términos del presente Protocolo, los órganos auxiliares que fueren necesarios para la consecución de los objetivos del proceso de integración”.

44. Con relación a los órganos estatuidos, el artículo 2º preceptúa: *“Son órganos con capacidad decisoria, de naturaleza intergubernamental: el Consejo del Mercado Común, el Grupo Mercado Común y la Comisión de Comercio del MERCOSUR”.*

45. El Protocolo de Olivos para la Solución de Controversias del MERCOSUR –artículos 18 y sigts- creó un órgano de naturaleza sui generis, el Tribunal Permanente de Revisión (TPR).

46. A su vez el Consejo del Mercado Común mediante la decisión N° 30/02 de 6 de diciembre de 2002 (MERCOSUR/CMC/DEC N° 30/02) resolvió iniciar el *“proceso de transformación de la Secretaría Administrativa del MERCOSUR en Secretaría Técnica”*, proceso que hasta la fecha no ha culminado.

47. Finalmente, el Consejo del Mercado Común mediante decisión N° 11/03 de 6 de diciembre de 2003 (MERCOSUR7CMC EXT/DEC. N° 11/03) dispuso: *“Art. 1. Crear la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR (CRPM) como órgano del Consejo del Mercado Común, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 1 parágrafo único, y artículo 8 numeral VII, del Protocolo de Ouro Preto”.*

48. Estos son los distintos órganos del MERCOSUR que deben gestionar la Zona de Libre Comercio, el avance hacia una Unión Aduanera y la concreción del Mercado Común.

VII. El déficit democrático

49. En general se suele señalar que el déficit democrático es un concepto aplicable a las instituciones y tiene directa implicancia en el funcionamiento de las mismas. Dicho déficit hace que las instituciones, que posean el mismo, vean afectado su desempeño por falta de legitimidad democrática lo cual repercute directamente en la eficiencia y en la calidad de la organización.

50. En lo que refiere, concretamente, al MERCOSUR se debe consignar que los cuatro Estados Parte del proceso de integración sub regional poseen gobiernos aceptados internacionalmente como democráticos así también como, y más allá de determinados señalamientos, la República Bolivariana de Venezuela.

51. Debe consignarse, además, que existen instrumentos jurídicos regionales, como la Carta de la Organización de Estados Americanos (OEA) así como normas del propio MERCOSUR –Protocolo de Ushuaia suscrito el 24 de julio de 1998- que buscan fomentar y preservar el sistema democrático representativo de sus integrantes.

52. De manera complementaria a lo anterior cabe precisar que la conducción de las relaciones internacionales corresponden, de conformidad a los derechos internos, al Poder Ejecutivo. Esta cuestión responde al principio de la división de funciones entre los distintos órganos públicos estatales internos y su valoración debería, en principio, ser neutra si nos atenemos al principio de especialización de los diferentes sistemas orgánicos.

53. La perspectiva que no debe perderse en un proceso de integración es que en éstos, los Estados pero especialmente los ciudadanos, se enfrentan a una nueva situación la cual implica, también, innovaciones y desafíos que exceden el ámbito nacional y frente a las mismas es necesario, al menos a determinada altura de su desarrollo, el pensar y establecer instituciones que acerquen al ciudadano al mismo generando su participación y compromiso con dicho proceso.

54. En consecuencia es en este sentido que debemos formularnos la interrogante con relación a si un órgano parlamentario del MERCOSUR podría, razonablemente, contribuir a la participación de las personas así como a la identificación del ciudadano con la integración sub regional.

IX. El rol del Parlamento en un proceso de integración

55. A manera de precisión previa debería tenerse en consideración dos aspectos que no son menores, en primer lugar la existencia de órganos parlamentarios en los sistemas de integración así como la presencia parlamentaria en el ámbito internacional y, en segundo término, el rol de los parlamentos en el MERCOSUR.

56. Con relación al primer aspecto cabe destacar que no es desconocida la institución parlamentaria por parte del Derecho de Gentes. La Unión Europea, de conformidad al Tratado de Maastrich de 1992, tiene como uno de sus órganos principales al Parlamento conjuntamente con la Comisión, el Consejo, el Tribunal de Justicia, el Tribunal de Cuentas, el Banco Central así como los órganos auxiliares¹⁸. Otro antecedente lo encontramos en el marco del Acuerdo de Cartagena y del Sistema Andino de Integración, donde se constituyó, mediante el Tratado suscrito en La Paz el 28 de octubre de 1979, el Parlamento Andino. En el Sistema de Integración Centroamericano, mediante el Protocolo de Tegucigalpa de 1991, se establece el Parlamento Centroamericano (Parlacen).

57. Puede señalarse como presencia parlamentaria en el ámbito internacional a la Unión Parlamentaria -cuyo Estatuto tiene su origen en el año 1976 y fue revisado en diversas oportunidades- y el Parlamento Latinoamericano (Parlatino) -cuyos orígenes se remontan al año 1964 y su Tratado de Institucionalización fue suscrito en Lima en 1987¹⁹ -.

¹⁸ Tratado de la Unión Europea, Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y otros textos básicos del Derecho Comunitario” a cargo de Araceli Mangas Martín (Madrid), 11ª ed. Tecnos (2005) y Araceli Mangas Martín – Diego J. Liñán Noguera “Instituciones y Derecho de la Unión Europea” (Madrid), 5ª ed. Tecnos (2005), págs. 105 y sigts.

¹⁹ Héctor Gros Espiell “Los Parlamentos y la Política Exterior” en “Temas Internacionales” (Montevideo), ed. Melibea (2001), págs. 23 y sigts.

58. En cuanto a la constitución de un parlamento del MERCOSUR debemos hacer referencia a los antecedentes normativos y políticos existentes

A. Antecedentes normativos

59. El artículo 24 del Tratado de Asunción establecía: *“Con el objeto de facilitar el avance hacia la conformación del Mercado Común se establecerá una Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR.*

“Los Poderes Ejecutivos de los Estados Partes mantendrán informados a los respectivos Poderes Legislativos sobre la evolución del Mercado Común objeto del presente Tratado”

60. Por su parte el artículo 1º del Protocolo de Ouro Preto dispuso: *“La estructura institucional del MERCOSUR contará con los siguientes órganos:...IV- La Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC)...”*

61. A su vez la Sección IV de dicho Protocolo (artículos 22 a 27) refiere a los cometidos, integración y los actos jurídicos de la Comisión Parlamentaria Conjunta.

62. Otra norma relevante a los efectos de esta síntesis, aunque en este caso de naturaleza derivada, es la contenida en el Acuerdo Interinstitucional, suscrito en Montevideo el 6 de octubre de 2003, entre el Consejo Mercado Común (CMC) y la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC) por la cual: *“1) el Consejo Mercado Común asume el firme compromiso de consultar a la Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR en aquellas materias que requieran aprobación legislativa para su incorporación a los ordenamientos jurídicos de los Estados Partes;*

“2) la Comisión Parlamentaria Conjunta asume el firme compromiso de impulsar a través de sus Secciones Nacionales una responsable labor de internalización de la normativa MERCOSUR, particularmente de aquella cuya adopción por el Consejo del Mercado Común sea el resultado de un consenso con la propia Comisión Parlamentaria Conjunta”²⁰ .

B. Antecedentes políticos

63. Es del caso señalar que desde el año 1991 se sucedieron reuniones entre parlamentarios de los Estados Parte del MERCOSUR y el tema de la creación de un Parlamento del MERCOSUR, en mayor o menor medida, siempre estuvieron presentes en las mismas.

²⁰ Para un análisis más abarcativo de los antecedentes normativos del Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR v. el libro “Hacia el Parlamento del Mercosur”(Montevideo), ed. Fundación Honrad Adenauer-Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur (2004) y Alejandro Pastori “La Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR” en Revista de la Facultad de Derecho Nº 21 (Montevideo), ed. FCU, enero/diciembre/2002, págs. 117 y sigas.

64. Con relación a este punto debe destacarse como dato relevante el Comunicado conjunto de los Presidentes de la República Argentina, Eduardo Duhalde, y de la República Federativa del Brasil, Lula Da Silva, realizado en Brasilia el 14 de enero de 2003, el cual expresa: “4) *Coincidieron en la importancia de fortalecer la Comisión Parlamentaria Conjunta, en el sentido de avanzar, en consulta con los demás socios, en la dirección de un Parlamento del MERCOSUR a ser, en el futuro, electo por el voto directo*”.

65. El Consejo Mercado Común mediante la decisión N° 49/04 (MERCOSUR/CMC/DEC. N° 49/04) dispuso en su artículo 2°: *“Investir a la Comisión Parlamentaria Conjunta la calidad de comisión preparatoria, para realizar todas las acciones que sean necesarias para la instalación del Parlamento del MERCOSUR. Esta instalación se deberá efectivizar antes del 31 de diciembre de 2006. La Comisión Parlamentaria Conjunta elaborará un informe de actividades, así como el respectivo proyecto de Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR para consideración del Consejo del Mercado Común”*.

66. La Mesa Ejecutiva de la Comisión Parlamentaria Conjunta, por disposición N° 02/05, resolvió: a) la conformación de una Comisión Preparatoria integrada por parlamentarios de los cuatro Estados Parte; y, b) la creación de un Grupo Técnico de Alto Nivel (GTAN) cuyo objetivo es asistir a la Comisión en la elaboración de una propuesta técnica de Proyecto de Protocolo. A estos efectos la Comisión Parlamentaria Conjunta contó, previo acuerdo, con el apoyo de la Unión Europea.

67. En el mes de junio de 2005 el Grupo Técnico eleva el Proyecto de Protocolo Constitutivo del MERCOSUR.

68. El texto referido fue aprobado mediante Decisión del Consejo del Mercado Común N° 23/05 el 8 de diciembre y el 9 de diciembre de 2005 se suscribe, en la ciudad de Montevideo, el Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR.

C. Breves consideraciones sobre el protocolo

69. Es del caso recordar que el proceso de integración regional MERCOSUR se enmarca dentro del sistema del Derecho Internacional Público por lo cual no admite la existencia de órganos de naturaleza supranacionales ni las normas emanadas de sus órganos tienen efecto directo, inmediato y primacía sobre los ordenamientos internos de los Estados Parte.

70. El Protocolo, como lo indica su título, crea un órgano dentro de la Organización Internacional de naturaleza intergubernamental, el Parlamento del MERCOSUR el cual sucede a la Comisión Parlamentaria Conjunta.

71. Si nos atenemos a las competencias atribuidas a dicho órgano, especialmente a lo dispuesto en el artículo 4º con sus 22 numerales, todas ellas refieren a actividades de la Organización Internacional MERCOSUR y a facilitar la internalización de las normas en los Estados Parte de conformidad a los procedimientos previstos en los derechos internos.

72. Los actos del Parlamento se encuentran previstos en el artículo 19 de Protocolo y son actos típicos de un sistema intergubernamental: Dictámenes, Proyectos de Normas, Anteproyectos de Normas, Declaraciones, Recomendaciones, Informes y Disposiciones.

73. En cuanto a la composición del Parlamento se prevé que, en la etapa de transición, tendrá una integración paritaria, 18 parlamentarios de cada Estado Parte designados por sus respectivos Parlamentos, mientras que culminado el período de transición *“Los Parlamentarios serán elegidos por los ciudadanos de los respectivos Estados Partes, a través de sufragio directo, universal y secreto”*

X. Algunas conclusiones

74. Es un hecho notorio que los Estados que acuerdan relacionarse a través de un proceso de integración se encuentran generalmente, por razones políticas, económicas, históricas y culturales, en diferentes estadios de desarrollo y en este aspecto el MERCOSUR no escapa a dicha regla.

75. El Capital Social, en su aspecto positivo, es diferente, en mayor o menor medida, en cada uno de los Estados Parte del MERCOSUR sea porqué en algunos países, el mismo, es tradicionalmente débil o, en otros, habiendo sido un valor destacado en el pasado se encuentra deteriorado al presente.

76. La misma valoración merece el desarrollo institucional desigual en el que se encuentra cada Estado Miembro del MERCOSUR y, a su vez, los principios de justicia que personifican dichas reglas. No es necesario adherirse a la teoría institucionalista para reconocer la importancia de las instituciones en el desarrollo de la sociedad.

77. Me atrevo a afirmar que la importancia de las Instituciones es mayor aún en los proceso de integración pues, los mismos, en definitiva son generadores de nuevas reglas y buscan, en última instancia, acrecentar el Capital Social de conformidad a aquellas. Es por ello que en el ámbito internacional, donde participan países que poseen asimetrías notorias, estos conceptos adquieren una importancia superlativa.

78. Estos conceptos, a su vez, son plenamente aplicables al MERCOSUR y, más aún en esta fase crítica por la cual atraviesa, la constitución de un Parlamento puede y debe operar como un órgano que mejore la calidad de la organización e incremente la cooperación entre los países.

79. El Parlamento se convertirá en un foro permanente de diálogo, de disminución de tensiones, de búsqueda de consensos y formación de criterios homogéneos en la orientación de las políticas públicas a aplicar por los diferentes actores respetando –dentro del marco del derecho MERCOSUR– la pluralidad de intereses.

80. Por otra parte y reconociendo su naturaleza intergubernamental, el Parlamento debería gestionar la fase de cumplimiento de las obligaciones asumidas así como el de denuncia en caso de incumplimiento de los acuerdos realizados en el ámbito del MERCOSUR dándole mayor dinamismo al proceso de integración.

81. Además de las contribuciones a la estructura orgánica de la organización el Parlamento debería constituirse en una institución relevante en la generación de participación e identificación de los habitantes de los Estados Miembros con el MERCOSUR así como en la construcción de ciudadanía regional.

82. Es en este ámbito que considero que la constitución de un Parlamento del MERCOSUR contribuirá, razonablemente, a mejorar la calidad de la organización, gestionar las divergencias entre los Estados Parte con otra sensibilidad así como a evaluar la eficiencia y compromiso de la organización con sus miembros y ciudadanos.

