

LA COMISIÓN PARLAMENTARIA CONJUNTA DEL MERCOSUR

por
Alejandro Pastori

Sumario

1. La Institución Parlamentaria en el derecho comparado de la Integración Regional. 1.1. El Parlamento Europeo. 1.2. Experiencias parlamentarias Latinoamericanas. 1.2.1. El PARLATINO. 1.2.2. ALALC-ALADI. 1.2.3. El Parlamento Centroamericano. 1.2.4. El Parlamento Andino. 2. El establecimiento de la Institución Parlamentaria en el MERCOSUR. 2.1. El Tratado de Asunción y los orígenes de la CPC. 2.2. El Protocolo de Ouro Preto y la consolidación de la CPC. 2.2.1. Funciones de la CPC. 2.2.2. Estructura de la CPC. 2.2.3. Funcionamiento de la CPC. 3. Reuniones y normativa emitida por la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC). 3.1. El período de transición. 3.2. Año 1995. 3.3. Año 1996. 3.4. Año 1997. 3.5. Año 1998. 3.6. Año 1999. 3.7. Año 2000. 3.8. Florianópolis 2000. 3.9. Año 2001. 3.10. Año 2002. 4. El aporte de la CPC a la evolución del proceso de integración. 4.1. Incorporación de la Normativa. 4.2. Armonización de las legislaciones nacionales. 4.3. Reforzar los vínculos entre la CPC el FCES. 4.4. Un mayor involucramiento de los parlamentos nacionales. 4.5. Agenda. 4.6. Un Parlamento Virtual. 4.7. El déficit democrático del MERCOSUR. Bibliografía.

1. LA INSTITUCIÓN PARLAMENTARIA EN EL DERECHO COMPARADO DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL

Es innegable la importancia que puede revestir un Parlamento Regional en los procesos de integración. En primer lugar para enfrentar con voluntad política los escollos para el desarrollo del proceso y para favorecer la integración económica regional. En segundo lugar, es necesario un Parlamento regional para desarrollar el proceso en toda su amplitud, superando el unilateralismo de los acuerdos comerciales y de armonización y coordinación de instrumentos y mecanismos económicos. Por último, no debe subestimarse la importancia de una institución parlamentaria para promover reales canales de participación social, tanto para integrar las demandas de los diversos actores sociales como para preservar a la democracia como sistema político.

Es necesario destacar sin embargo ciertos riesgos derivados de la incorporación parlamentaria en los procesos de integración. En efecto, la multiplicación de asambleas y comisiones parlamentarias y la duplicación o superposición de atribuciones puede representar un obstáculo al proceso, erosionándolo y restándole credibilidad en lugar de contribuir a su consolidación. Por lo tanto, es importante a la hora de planificar e implementar los esquemas de integración realizar una cuidadosa elaboración de las metas buscadas y los instrumentos necesarios para su cumplimiento.

1.1. El Parlamento Europeo

A la hora de analizar los esfuerzos parlamentarios en los procesos de integración, es imposible pasar por alto el más exitoso de todos, el Parlamento Europeo. No es la intención de este trabajo realizar un estudio comparativo entre ambas instituciones, porque ni las circunstancias políticas, históricas, demográficas, económicas y sociales pueden siquiera aproximarse para permitir el desarrollo de un estudio de caso. Sin embargo, única como sea la experiencia europea, no menos es un ejemplo de visión, tolerancia y perseverancia en la búsqueda de un sueño integrador inimaginable cincuenta años atrás en cualquier rincón del mundo.

Si bien no cabe aquí realizar un estudio exhaustivo del Parlamento Europeo, es importante resaltar las principales características de este así como su funcionamiento para tratar de percibir en que la experiencia europea puede ser útil para el desarrollo de una instancia parlamentaria a nivel del MERCOSUR.

Orígenes

Los orígenes del Parlamento Europeo se remontan a los años cincuenta, si bien los ciudadanos de los Estados miembros no lo eligen por primera vez por sufragio universal hasta 1979. De ese modo, se convierte en la emanación democrática directa de los pueblos de la Unión Europea y en su principal representante en las instituciones comunitarias.

La historia del Parlamento se caracteriza por las reformas adoptadas en 1970 (disposiciones presupuestarias), 1975 (disposiciones financieras), 1986 (Acta Única Europea), 1992 (Tratado de Maastricht) y 1997 (Tratado de Amsterdam), que no solamente lo han convertido en una auténtica cámara legislativa sino que también han reforzado su papel de control democrático dentro de la Unión Europea.

Sede y Composición

Los lugares de trabajo del Parlamento están repartidos entre Francia, Bélgica y Luxemburgo. Las sesiones plenarias, en las que se reúnen todos los diputados, se celebran en Estrasburgo, que constituye la sede del Parlamento. Las comisiones parlamentarias se reúnen en Bruselas, donde se celebran también las sesiones plenarias adicionales, mientras que la Secretaría General está instalada en Luxemburgo.

El Parlamento se elige cada cinco años y cuenta con 626 diputados que forman grupos políticos transnacionales representativos de las grandes tendencias políticas existentes en los Estados miembros de la Unión.

Papel del Parlamento Europeo

El Parlamento Europeo ejerce tres funciones esenciales:

- efectúa un control democrático sobre todas las instituciones comunitarias, incluida, en primer lugar, la Comisión;

- comparte con el Consejo el poder legislativo;
- desempeña un papel decisivo en la adopción del presupuesto.

El control parlamentario

El Parlamento ejerce un control democrático sobre la Comisión, y es el Parlamento el que debe aprobar la designación del Presidente y los miembros de la Comisión. Por otra parte, la Comisión es responsable políticamente ante el Parlamento, que puede someterla a una «moción de censura» que provoque su dimisión.

De manera general, el control parlamentario se ejerce a través del examen regular de informes que la Comisión presenta al Parlamento (informe general, informes sobre la ejecución del presupuesto, informe sobre la aplicación del Derecho comunitario, etc.). Además, los diputados formulan regularmente a la Comisión preguntas escritas u orales.

El Consejo es asimismo objeto del control parlamentario: los diputados formulan regularmente preguntas escritas u orales, y el Presidente del Consejo asiste a las sesiones plenas y participa en los debates importantes.

Entre el Parlamento y el Consejo, se desarrolla una estrecha colaboración en determinados ámbitos como la política exterior y de seguridad común y la cooperación judicial, y en algunas cuestiones de interés común como la política de asilo, la inmigración, la lucha contra la toxicomanía, el fraude y la criminalidad internacional, asuntos sobre los que la Presidencia del Consejo de la Unión mantiene al Parlamento informado con regularidad.

El Poder Legislativo

Podemos identificar cinco procedimientos distintos del ejercicio del Poder Legislativo dependiendo del tipo de acto de que se trate:

- ***Procedimiento de co-decisión.*** El Parlamento participa junto con el Consejo en la elaboración y aprobación de los textos legislativos propuestos por la Comisión. El procedimiento legislativo más habitual es el de co-decisión. La co-decisión permite que el Parlamento Europeo y el Consejo estén en igualdad de condiciones y conduce a la adopción de actos conjuntos del Consejo y el Parlamento.
- ***Procedimiento de dictamen conforme.*** El dictamen conforme del Parlamento es indispensable para determinados asuntos importantes de carácter político o institucional. El dictamen conforme constituye un procedimiento de decisión íntegro, en el que el Consejo no puede decidir sin el acuerdo explícito del Parlamento.
- ***Procedimiento de consulta obligatoria.*** Este procedimiento impide al Consejo decidir sin que el Parlamento haya dictaminado previamente sobre una propuesta de la Comisión, en los casos que así establecen los tratados.
- ***Procedimiento de concertación.*** Este sistema crea una comisión de concertación entre una delegación del Parlamento y el Consejo, donde también participa la Comisión, y donde se busca un acuerdo entre los dos primeros en un plazo de tres meses para el tratamiento de determinados temas.

- **Procedimiento de cooperación:** Considerado como el más importante de los procedimientos legislativos porque se aplica a los aspectos más interesantes de la actividad comunitaria. Su implementación se lleva a cabo a través de un procedimiento de doble lectura.

Cabe destacar por último que el Parlamento igualmente tiene injerencia en ciertos temas de relaciones exteriores ya que cuenta con una especie de derecho de veto sobre los acuerdos de asociación. Este veto se logra a través del dictamen conforme o por mayoría absoluta de sus miembros, lo que en la práctica es casi imposible alcanzar.¹

Si bien la Comisión sigue siendo la principal fuente de iniciativa legislativa, el Parlamento desempeña un papel de impulso político no desdeñable, sobre todo por medio del examen del programa anual de trabajo de la Comisión así como por la posibilidad de solicitar a la Comisión que presente una propuesta adecuada.

La autoridad presupuestaria

El Parlamento y el Consejo son los protagonistas a la hora de adoptar el presupuesto anual comunitario. Cada año, la Comisión prepara un anteproyecto de presupuesto, que se presenta al Consejo para su aprobación. Más tarde, dos lecturas sucesivas permiten al Parlamento negociar con el Consejo para modificar determinados gastos y garantizar la correcta asignación de los recursos presupuestarios. La adopción final corresponde al Parlamento (pudiendo este rechazar el proyecto en su conjunto y pedirle al Consejo que le someta uno nuevo), y el presupuesto no entra en vigor hasta que lo ha firmado su Presidente.

La Comisión de Control Presupuestario del Parlamento supervisa permanentemente la ejecución del presupuesto y, por su parte, el Parlamento somete a votación, cada año, la aprobación de la gestión por parte de la Comisión del presupuesto correspondiente al ejercicio anterior.

1.2. Experiencias parlamentarias Latinoamericanas

1.2.1. El PARLATINO

El Parlamento Latinoamericano, también conocido como PARLATINO, fue creado en 1987 por Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. Su objetivo es fortalecer los parlamentos subregionales, promoviendo y cooperando con la integración Latinoamericana, volcados principalmente hacia el respeto de los derechos humanos, a la libertad y a la paz.

Si bien algunos autores señalan como antecedente de la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC) al PARLATINO, esto no es totalmente cierto. Cabe aclarar que se trata de instituciones claramente diferentes; el Parlamento Latinoamericano sirve de foro de debate a cuestiones políticas conexas a la integración, pero no forma parte de la estructura de ningún

¹ CEFIR. "La Comisión Parlamentaria Conjunta: Una visión de su funcionamiento". Pág 145

proceso de integración específico, como sí lo hace la CPC. A su vez, como veremos, la CPC puede elevar Recomendaciones o Disposiciones al Grupo Mercado Común, potestad que no posee el PARLATINO al no ser parte de ningún proceso de integración específico.

1.2.2. ALALC-ALADI

Cabe destacar que ni ALALC ni ALADI consideraron la necesidad de crear un Parlamento en el desarrollo del proceso de integración. Según Elizabeth Accioly, esto se debe a: “las circunstancias políticas que tuvieron lugar durante las décadas de los sesenta a los ochenta, ya que, al estar constituidos sus gobiernos por regímenes dictatoriales y antidemocráticos, no existían Poderes Legislativos en esos países, por ese motivo no se podía esperar su participación en acuerdos interlegislativos”.²

1.2.3. El Parlamento Centroamericano

El Parlamento Centroamericano es un Órgano Regional de Planteamiento, análisis y recomendación sobre asuntos políticos, económicos, sociales y culturales de interés común, con el fin de lograr la convivencia pacífica dentro de un marco de seguridad y bienestar social, que se fundamente en la democracia representativa y participativa, en el pluralismo y en el respeto a las legislaciones nacionales y en el Derecho Internacional. Sus miembros son electos democráticamente para lograr, mediante la integración regional, el bienestar y la unión de los pueblos centroamericanos y de la República Dominicana.

Su misión fundamental es consolidar la posición del Parlamento Centroamericano como órgano de representación política de los pueblos centroamericanos, ejerciendo un liderazgo eficaz y realizando acciones específicas que permitan avanzar hacia la constitución, gradual y progresiva, de la unión centroamericana y República Dominicana y alcanzar el desarrollo sostenible, en una sociedad moderna, justa y solidaria, donde se garantice la paz y el respeto de los derechos humanos.

Está integrado con veinte diputados titulares por cada Estado Miembro. Cada titular es electo con su respectivo suplente, en votación directa y secreta. La ley específica contempla la reelección.

Además conforme el Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano y Otras Instancias Políticas, lo integran los Presidentes de cada una de las Repúblicas Centroamericanas, al concluir su período constitucional y los Vicepresidentes o Designados a la Presidencia de la República de cada uno de los Estados Miembros, al concluir su mandato constitucional y por el período que determina la Constitución de cada país.

El Parlacen tiene especial capacidad para:

- Formular iniciativas para el logro de la integración.
- Tomar decisiones oportunas y procurar los recursos financieros para el desarrollo de sus programas y proyectos, y

2 CEFIR. Op. Cit. Pág 118

- Actuar como el foro político por excelencia con la participación de todas las corrientes ideológicas existentes en la región.

Sus atribuciones son:

- Servir de foro deliberativo para el análisis de los asuntos políticos, económicos, sociales, culturales, comunes y de seguridad del área centroamericana;
- Impulsar y orientar los procesos de integración y la más amplia cooperación entre los países centroamericanos;
- Proponer proyectos de tratados y convenios a negociarse entre los países centroamericanos que contribuyan a la satisfacción de las necesidades de los habitantes del Área.
- Propiciar la convivencia pacífica y la seguridad en Centroamérica.
- Promover la consolidación del sistema democrático, pluralista y participativo en los países centroamericanos, con estricto respeto al Derecho Internacional.
- Contribuir a fortalecer la plena vigencia del Derecho Internacional.

1.2.4. El Parlamento Andino

Más cercana es la situación de la Comunidad Andina al MERCOSUR que lo es la de la Unión Europea, por lo cual el Parlamento Andino puede servir de importante guía a la hora de estudiar el desarrollo de las etapas parlamentarias en los procesos de integración.

Historia del Proceso

Hace más de tres décadas se firmó el Acuerdo de Cartagena donde los países bolivarianos, entre otros, se reunieron en lo que se llamaría el Pacto Andino, esto con el objetivo de fortalecer sus economías a través del libre comercio, la eliminación de aranceles y la unión aduanera. Estos países, que en un comienzo se reunieron sólo por razones económicas, fueron ampliando sus ámbitos de acción a otras áreas, tales como: política, educación, salud, trabajo, justicia, etc.

Pero aunque en un comienzo se pensó que el proceso avanzaría exitosamente gracias a esta nueva estructura, no fue así. Era evidente que faltaba coordinación entre ellos. Por esto se firmó el Protocolo de Trujillo donde se hicieron grandes cambios: se creó la Comunidad Andina (CAN) y el Sistema Andino de Integración (SAI) que agruparía a todos los órganos e instituciones y a los cinco Estados miembros, de esta forma se lograría una coordinación efectiva. El Parlamento fue creado el 25 de octubre de 1979.

Objetivos

El Parlamento Andino definió como sus objetivos principales: Promover y orientar el proceso de integración Andino en coordinación con otros órganos del Sistema Andino de Integración; Incentivar la participación de los pueblos como principales actores del proceso de integración, procurando las mayores bases de legitimidad democrática de sus representan-

tes; armonizar las leyes de los países andinos, proteger los derechos humanos, la justicia social y la democracia; contribuir al proceso de integración latinoamericana como uno de los instrumentos fundamentales para el desarrollo sustentable y armónico de la región.

Atribuciones

Dentro de las atribuciones del Parlamento Andino, se cuentan:

- Participar en la orientación y promoción del proceso de integración, con miras a la consolidación de la integración latinoamericana.
- Examinar la marcha del proceso de integración y el cumplimiento de sus objetivos, requiriendo para ellos información periódica a los órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración.
- Formular recomendaciones sobre los proyectos de presupuesto anual de los órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración que se constituyen con las contribuciones directas de los países miembros.
- Sugerir a los órganos e instituciones del Sistema, las acciones o decisiones que tengan por objeto o efecto la adopción de modificaciones, ajustes o nuevos lineamientos generales con relación a los objetivos programáticos y a la estructura institucional del SAI.
- Promover la armonización de las legislaciones de los países miembros.
- Promover relaciones de cooperación y coordinación entre los parlamentos de los países miembros, los órganos institucionales del Sistema, así como los organismos parlamentarios nacionales de integración y cooperación de terceros países.

El Parlamento Andino no es un órgano con capacidad decisoria, sino que es un órgano consultivo y de formulación de propuestas. Tiene cierta incidencia en la elaboración del Presupuesto pero sin contar con las competencias que posee el Parlamento Europeo en la materia.

Estructura

Asamblea

La asamblea estará constituida por cinco (5) representantes titulares y diez (10) suplentes por cada País Miembro, elegidos por los Parlamentos Nacionales de entre sus Legisladores integrantes, de conformidad a sus reglamentos Internos. Cada Representante Titular tendrá un primer y segundo suplente, los que asumirán la titularidad, en ese orden, ante la ausencia o impedimento del Representante Titular. Los representantes serán elegidos por un período igual al de su Mandato Parlamentario, pudiendo ser reelegidos.

Como órgano máximo de conducción y decisión del Parlamento Andino, la Asamblea tiene la competencia de conocer y decidir en todos los aspectos vinculados al cumplimiento de los objetivos y al ejercicio de las atribuciones del Parlamento Andino. La Asamblea expresará su voluntad a través de Decisiones y Recomendaciones respecto a los asuntos de su competencia, que serán aprobadas por la mayoría absoluta de sus Miembros.

La Mesa Directiva

La Mesa Directiva es el Órgano de Ejecución y Conducción del Parlamento Andino; estará integrada por un (1) Presidente y cuatro (4) Vicepresidentes, de nacionalidades diferentes entre sí; y respecto al Presidente, actuará como Secretario, el Secretario General con derecho a voz. Los Miembros de la Mesa Directiva serán designados por la Asamblea para un período de dos años.

Comisiones

Las Comisiones son Permanentes o Especiales. Las Comisiones Permanentes son los órganos a través de los cuales se ejercen las tareas básicas de análisis, evaluación, propuesta y control en el ámbito de las atribuciones del Parlamento Andino.

Los Trabajos e Informes, Dictámenes y Decisiones de las Comisiones, deben ser puestos a consideración de la Mesa Directiva para su procesamiento, previo a ser aprobadas por la Asamblea. Existen cinco comisiones permanentes y dependiendo de la situación se crearán comisiones ad-hoc.

2. EL ESTABLECIMIENTO DE LA INSTITUCIÓN PARLAMENTARIA EN EL MERCOSUR

2.1. El Tratado de Asunción y los orígenes de la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC)

Uno de los antecedentes directos a la creación de la Comisión Parlamentaria Conjunta se dio en el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo (TICD), firmado el 29 de noviembre de 1988 por Argentina y Brasil. En el artículo 8, se disponía: “*Los proyectos de los acuerdos específicos negociados por los Gobiernos de los Estados Partes, antes de enviarlos a los respectivos Poderes Legislativos, serán apreciados por una Comisión Parlamentaria Conjunta de Integración de carácter consultivo, que estará compuesta por doce parlamentarios de cada país, designados por los respectivos Poderes Legislativos, con mandato de dos años*”.

Los orígenes de la CPC se encuentran en el Tratado de Asunción, específicamente en lo dispuesto en el artículo 24 del mismo: “*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*”.

Si bien el artículo 24 hace una referencia puramente formal de la representación parlamentaria, es importante destacar la voluntad explícita en esta cláusula de vincular a los Poderes Ejecutivos de los Estados Partes con sus respectivos Poderes legislativos, mediante la obligación de los primeros de informar sobre la evolución de la empresa integrativa emprendida.

Miguel Angel Ekmekdjian, objeta el nombre dado al órgano, al que juzga desacertado. Según él, ninguno de los Estados Partes tiene un régimen parlamentario, sino que son presidencialistas; por lo tanto carecen de parlamentos y en cambio sí tienen Congresos.³

El 7 y 8 de mayo de 1991, se llevó a cabo en Asunción una reunión de los diputados de los Parlamentos del MERCOSUR. En esta reunión expresaron que *“sólo puede existir el MERCOSUR con democracia; que asumen el compromiso de impulsar en sus respectivos Parlamentos la ratificación del Tratado de Asunción; que el eficaz aprovechamiento de los recursos naturales implica la ineludible revisión de determinados tratados; que exhortan a los demás países de la región de acuerdo a lo estipulado en el art. 20 del tratado, a sumarse a este proceso de integración y, finalmente, que para una verdadera integración, los Parlamentos deben generar opinión en sus respectivos países a los efectos de armonizar las políticas y legislaciones nacionales”*.⁴

En la segunda reunión parlamentaria del MERCOSUR, celebrada en Buenos Aires del 19 al 21 de setiembre de 1991, se acordó crear la Comisión Parlamentaria del MERCOSUR, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 24 del Tratado de Asunción. En dicha reunión, se manifestó igualmente la voluntad política de crear el Parlamento del Mercado Común, como claro objetivo para profundizar las vías de la Integración.

En relación al Parlamento Andino, cabe destacar que la Comisión Parlamentaria Conjunta recorrió el camino inverso. La Comisión fue prevista en el propio tratado constitutivo, aproximándose, conceptual e históricamente a las Asambleas Parlamentarias europeas creadas en 1952 en el tratado de París con la CECA (Comunidad Europea del Carbón y el Acero) y con el tratado de Roma en 1957 constitutivo de las Comunidades Económicas Europeas. Estas asambleas, vinculadas a sectores específicos, se transformaron en el embrión del futuro Parlamento Europeo.⁵

2.2. El Protocolo de Ouro Preto y la consolidación de la Comisión Parlamentaria Conjunta como órgano del proceso

2.2.1. Funciones de la CPC

La consolidación de los procesos de integración, no se logra exclusivamente por el fortalecimiento las transacciones económicas y comerciales, estos procesos *“son fenómenos que abarcan aspectos que hacen a la política de los Estados en su conjunto, que incluso comprometen en muchos casos las áreas culturales, de la educación, de la ciencia, y que por consiguiente comportan o comprometen una actitud global del Estado, actitud global del Estado que en una fórmula del Estado de Derecho, sometido a derecho, necesariamente pasa en gran medida por la institución parlamentaria”*⁶. Una de las grandes críticas que se le hizo al Tratado de Asunción fue la escasa atribución dada a la actividad parlamentaria en el marco de la integración. Esta toma de conciencia de la necesidad de la actividad parlamen-

3 Midón, Mario. "Derecho de la Integración: Aspectos institucionales del Mercosur". Pág. 315.

4 Idem. Pág. 12.

5 Soares, Monteiro y Claudia Drummond. "Fortalecimiento da atuação Parlamentar e institucional no processo de integração do Mercosul". Pág. 13

6 Operti, Didier. "La nueva estructura institucional del MERCOSUR". Pág. 8.

taria en el desarrollo y consolidación de un proceso de integración, fue tomada en cuenta a la hora de elaborar el Protocolo de Ouro Preto (POP) que confirió al MERCOSUR su estructura institucional actual.

El POP amplió la cobertura normativa de la Comisión Parlamentaria Conjunta, a la que define como el órgano representativo de los Estados Partes en el ámbito del Mercosur (art.22). La Comisión estará integrada por hasta sesenta y cuatro Parlamentarios de ambas Cámaras; hasta dieciséis por cada Estado Parte y deberá contar con igual número de suplentes designados por los respectivos Parlamentos Nacionales. La Presidencia Pro Témpore de la Comisión es ejercida en forma rotativa por cada uno de los Estados Partes en orden alfabético y por un período de seis meses.

La Comisión tendrá carácter consultivo, deliberativo y de formulación de propuestas. Las decisiones serán adoptadas mediante consenso (art. 13 del Reglamento Interno de la CPC) y según lo estipulado en el artículo 26 del Protocolo de Ouro Preto: *“La Comisión Parlamentaria Conjunta remitirá, por intermedio del Grupo Mercado Común, recomendaciones al Consejo del Mercado Común”*.

La aprobación de este artículo no fue sin controversias. En efecto, al momento de su aprobación se suscitaban dudas y cuestionamientos por parte del Congreso Brasileño. Existió una fuerte oposición parlamentaria a la idea de que la CPC pudiese elevar recomendaciones al Consejo sólo a través del Grupo Mercado Común. Se argumentaba que un dispositivo de esa naturaleza violaría el principio de independencia de los poderes y sería una agresión a la autonomía del Legislativo⁷. La cuestión fue planteada ante la Comisión de Constitución y Justicia quien dictaminó que el artículo no subordina la actuación del Poder Legislativo al imperio del Poder Ejecutivo, y aclaró que del artículo tampoco se desprende ninguna atribución de competencia al Grupo para aprobar o rechazar las Recomendaciones.

Acorde al artículo 25 del Protocolo de Ouro Preto: *“La Comisión Parlamentaria Conjunta procurará acelerar los procedimientos internos correspondientes en los Estados Partes para la pronta entrada en vigor de las normas emanadas de los órganos del MERCOSUR previstos en el Artículo 2 de este Protocolo. De la misma manera, coadyuvará en la armonización de legislaciones, tal como lo requiera el avance del proceso de integración. Cuando fuere necesario, el Consejo solicitará a la Comisión Parlamentaria Conjunta el examen de temas prioritarios.”*

Ciertos autores plantean que el MERCOSUR no posee un Parlamento (con atribuciones similares al Parlamento Europeo) porque sus órganos decisorios no tienen características supranacionales. Todas las decisiones tomadas en el ámbito del MERCOSUR son tomadas por los gobiernos nacionales, que están sujetos al control de sus respectivos Parlamentos nacionales. En consecuencia, no es necesario un parlamento comunitario porque no existe un ejecutivo comunitario.⁸

Cabe preguntarse porque no se ahondó más en la concesión de atribuciones y competencias a la Comisión Parlamentaria Conjunta. Esta se constituyó como una comisión con alto

7 CEFIR. Op.cit. Pág 87

8 Araújo Fraga, Ernesto Enrique. “Mercosul Hoje”. pag 75

contenido técnico, más que político, y sin poder decisorio. Existen varios argumentos para ayudar a comprender este rumbo adoptado por los ejecutivos de los Estados Partes. En primer lugar se invocó que *“los debates parlamentarios sólo demoran la implementación de las decisiones de los Poderes Ejecutivos...los representantes vinculados a sectores afectados por la integración politizarán y entorpecerán el proceso”*.⁹ Si bien esta afirmación no carece de fundamentos, no puede pasarse por alto que en un proceso de construcción democrático no pueden obviarse las voces de aquellos afectados por el proceso ni contrarios a la marcha de este.¹⁰

Otros argumentos esbozados relevan de consideraciones jurídicas, ante la imposibilidad constitucional de crear órganos supranacionales, o advierten sobre las dificultades legales de establecer un adecuado sistema de representación. Sobre este punto consideramos que el obstáculo no reside en la estructura jurídica de los Estados que hace imposible un organismo supranacional, sino que la traba se halla en la falta de interés de los gobiernos en rescindir porciones de su soberanía frente a otros Estados. En la etapa de maduración actual del MERCOSUR, es inviable pensar que tales concesiones puedan ser posibles, pero el proceso de construcción europeo nos enseña que se trata de un largo camino, pero nunca insuperable si existe la voluntad y el compromiso por parte de los Estados.

Con respecto al Parlamento Europeo, cabe resaltar que su creación fue posible tanto por el *“reconocimiento temprano del principio de supranacionalidad que admite la existencia de instituciones comunitarias, como por el desarrollo económico logrado, que permite sostener las costosas estructuras físicas y burocráticas en las tres sedes del Parlamento Europeo, en Bruselas y en Estrasburgo”*¹¹. En su desarrollo actual, el MERCOSUR carece de pretensiones supranacionales como también carece de recursos financieros, humanos y técnicos capaces de soportar tal empresa.

Didier Operti se encargó de precisar el alcance de la gestión parlamentaria dentro del MERCOSUR, declarando que *“el MERCOSUR no tiene previsto un control político de tipo parlamentario. La actividad parlamentaria es apenas una actividad de coordinación entre los cuerpos legislativos de los países parte, de los Estados Parte, y el Protocolo de Ouro Preto se encargó de establecer con mucha precisión cuáles son las competencias de esta comisión. Es un desarrollo orgánico que lo que pretende es coadyuvar en el proceso de integración, pero de ninguna manera liderar o facilitar la toma de decisiones, sino fundamentalmente trabajar en orden de la armonización y a la incorporación normativa”*¹²

Queda claro que no se ha creado un Parlamento comunitario como podía surgir de la interpretación del artículo 24 del Tratado de Asunción, sino que se trata de una representación de las legislaturas nacionales, tendiente a facilitar la comunicación entre ellas y entre los

9 CEFIR. Op cit. Pág 150

10 Esta desconfianza en la actividad legislativa se basa principalmente en que ningún cuerpo, en particular los deliberativos, pueden dar respuesta acertadas si sólo se reúnen dos veces por año. Por esta razón es que la creación de un “parlamento virtual”, donde los parlamentarios pudiesen reunirse por teleconferencia por lo menos una vez a la semana, cobra cierta importancia. No sólo se conseguiría una importante reducción en los costos acarreados por las reuniones semestrales, sino que se lograría, y esto es lo más importante, un ritmo de trabajo adecuado para tratar los temas relativos a la integración que a menudo no pueden esperar seis meses para ser abordados.

11 Rimoldo de Ladmann, Eve. “La toma de decisiones en el Mercosur” Pág 137

12 Operti, Didier. “Mercosur: problemas relativos a la internación y otros aspectos jurídicos institucionales”. Pág 26

gobiernos, con el objetivo de reforzar el proceso de integración. Por lo tanto, el Protocolo de Ouro Preto representa un avance significativo con respecto al Tratado de Asunción al reconocer a la Comisión Parlamentaria Conjunta como una de las instituciones del Mercosur y al acordarle el carácter de órgano representativo de los parlamentos de los Estados Partes en el ámbito del MERCOSUR.

Basado en el respeto del principio de separación de poderes, se establece en el artículo 27 del mencionado Protocolo que la Comisión adoptará su propio Reglamento Interno. El primer reglamento se aprobó en la III Reunión de Parlamentarios del Mercosur, llevada a cabo del 6 al 7 de diciembre de 1991 en Montevideo, Uruguay. El 28 de junio de 2000 en Santa Fé, durante la XV Reunión Plenaria, se modificó el reglamento para adaptarlo al funcionamiento de la Comisión Parlamentaria Conjunta y a las cambiantes necesidades del proceso de integración. En el tercer artículo dicho reglamento, se adoptan como funciones de la CPC las siguientes:

1. Acompañar la marcha del proceso de integración regional expresado en la formación del Mercado Común del Sur –MERCOSUR– en informar a los Congresos Nacionales a ese respecto.
2. Desarrollar las acciones necesarias para facilitar la futura instalación del Parlamento del MERCOSUR.
3. Solicitar a los órganos institucionales del MERCOSUR, informaciones respecto a la evolución del proceso de integración, especialmente a lo que se refiere a los planes y programas de orden político, económico, social y cultural.
4. Constituir Subcomisiones para el análisis de los temas relacionados con el actual proceso de integración.
5. Emitir recomendaciones respecto a la conducción del proceso de integración y de la formación del Mercado Común, las cuales podrán ser encaminadas a los órganos institucionales del MERCOSUR.
6. Realizar los estudios necesarios tendientes a armonizar las legislaciones de los Estados Partes, proponer normas de derecho comunitario referidas al proceso de integración y elevar las conclusiones a los Parlamentos Nacionales.
7. Establecer relaciones con entidades privadas nacionales y locales así como con entidades y organismos internacionales y solicitar información, y los asesoramientos que estime necesarios sobre asuntos de su interés.
8. Concertar relaciones de cooperación con los Parlamentos de terceros países y con otras entidades constituidas en el ámbito de los demás esquemas de integración regional.
9. Suscribir acuerdos sobre cooperación y asistencia técnica con organismos públicos y privados, de carácter nacional, regional, supranacional e internacional.
10. Aprobar el presupuesto de la Comisión y gestionar ante los Estados Partes su financiamiento.
11. Sin perjuicio de la enumeración de antecedentes, la Comisión podrá establecer otras atribuciones dentro del marco del Tratado de Asunción.

2.2.2. Estructura de la CPC

Plenario

El Plenario de la Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR se conforma por la reunión de los legisladores nombrados por los Estados Partes. El plenario deberá reunirse ordinariamente al menos dos veces al año, y extraordinariamente mediante convocatoria especial firmada por los cuatro presidentes.

Secciones Nacionales

Como vimos, las secciones nacionales estarán formadas por dieciséis parlamentarios de ambas cámaras e igual número de suplentes, nombrados conforme a los procedimientos internos de cada parlamento.

Si bien el Reglamento Interno de la CPC estipula que los Parlamentos Nacionales tienen discrecionalidad para determinar la duración del mandato de sus parlamentarios, a fin de favorecer la necesaria continuidad de los trabajos de la Comisión, el período parlamentario no podrá ser inferior a dos años. Cabe destacar que la Comisión sólo podrá estar integrada por parlamentarios en ejercicio de su mandato.

Las Secciones Nacionales tendrán su propia forma de organización y la Comisión sesionará válidamente únicamente en presencia de todas las delegaciones de los Estados Partes.

Mesa Ejecutiva

La Mesa Ejecutiva o Mesa Directiva, estará compuesta por las Mesas Ejecutivas de todos los Estados Partes. Cada mesa se conformará con un Presidente, un Vicepresidente, un Secretario General y un Secretario Adjunto y será elegida por la Sección nacional correspondiente, en la forma que esta considere más conveniente.

De acuerdo al artículo 23 del Reglamento Interno, la Mesa Directiva tendrá facultades ejecutivas para instrumentar el estudio de las políticas resueltas por la Comisión. Tendrá, asimismo, a su cargo el relacionamiento directo con los órganos institucionales del MERCOSUR y transmitir al Plenario de la Comisión toda la información que reciba de aquellos.

El Presidente y el Secretario General deberán pertenecer al mismo Parlamento Nacional. La presidencia de la Comisión podrá instituir un Grupo de Apoyo técnico, como órgano consultivo especial.

La presidencia PRO TEMPORE será ejercida rotativamente por todos los Estados Parte y seguirá el orden alfabético. La duración del mandato será de seis meses.

Al presidente de la Comisión compete:

1. Dirigir y ordenar los trabajos de la Comisión.
2. Representar la Comisión.

3. Dar conocimiento a la Comisión de toda la materia recibida.
4. Designar relatores a propuesta de las delegaciones parlamentarias, para las materias a discutirse.
5. Instituir grupos de estudio para el examen de temas indicados por la Comisión.
6. Resolver las cuestiones de orden.
7. Convocar las reuniones de la Mesa Directiva y la Comisión y presidirlas.
8. Firmar las actas, recomendaciones y demás documentos de la Comisión.
9. Gestionar donaciones, contratos de asistencia técnica y otros sistemas de cooperación a título gratuito ante Organismos Públicos o Privados, Nacionales e Internacionales.
10. Practicar todos los actos que sean necesarios al buen desempeño de las actividades de la Comisión.

La Disposición 16/97 (X Reunión Plenaria) autoriza al Presidente Pro Témpace a firmar acuerdos de colaboración recíproca entre la CPC y órganos legislativos de Estados, Provincias y/o regiones del MERCOSUR.

Subcomisiones

La Comisión Parlamentaria Conjunta cuenta con nueve Subcomisiones. Estas se reunirán cada vez que sea necesario para estudiar un tema concreto cuando así la establece la Comisión Parlamentaria Conjunta en la Reunión Plenaria o en la Mesa Ejecutiva. Las Subcomisiones son las siguientes:

1. Industria y Reglamentos Técnicos, Energía y Minería.
2. Agricultura y Medio Ambiente.
3. Asuntos Laborales, Empleo, Seguridad Social, Salud, Desarrollo Humano y de La Mujer.
4. Tecnología y Comunicaciones.
5. Transporte e Infraestructura.
6. Asuntos Aduaneros, Tarifarios, Financieros y de Coordinación de Políticas Macroeconómicas, de Políticas Fiscales y Monetarias.
7. Asuntos Comerciales, Defensa de la Competencia y Defensa del Consumidor.
8. Asuntos Institucionales, Culturales, Educativos y Derecho de la Integración.
9. Seguridad

Cada Subcomisión estará integrada por hasta cuatro legisladores de cada Estado Parte. Cada una elegirá sus propias autoridades y se reunirá cuando ellas lo dispongan. Las reuniones deben llevarse a cabo, en principio, en el país que ejerza la Presidencia Pro Témpace. La participación de los legisladores en las Subcomisiones tendrá el mismo carácter oficial que la desempeñada en la Comisión Parlamentaria Conjunta.

Se ha debatido mucho sobre el número de subcomisiones creadas y sobre el escaso aporte que estas han aportado en un inicio. Según lo expuso la Sección Paraguaya de la Comisión Parlamentaria Conjunta, esto se debió a su “gran número y a la poca definición de sus roles”¹³. La comparación con los procesos legislativos internos no es errónea, donde a menudo se crean un elevado número de Comisiones Asesoras con demasiados dictámenes para producir, tornándose difícil la reunión de las subcomisiones para lograr su funcionamiento eficaz dentro de la Sección Nacional. La cuestión se agrava si lo trasladamos a nivel MERCOSUR, más aún teniendo en cuenta la situación socio-económica actual, donde es muy difícil justificar o encontrar los fondos para que los diferentes parlamentarios viajen al exterior para llevar a cabo sus reuniones.

Sin embargo, consideramos que el importante número de subcomisiones creadas no representa un obstáculo de por sí al buen funcionamiento de la CPC. Las fallas pueden encontrarse en los procedimientos adoptados y en la escasez de recursos imperante en el contexto regional. Si tomamos el caso de la Unión Europea, esta cuenta con 17 comisiones permanentes y 6 comisiones temporales. Esta diferencia responde no sólo a un estado de desarrollo ulterior de la Unión Europea con respecto al MERCOSUR, en donde los diferentes temas de la agenda política, económica y social han ido incorporándose al debate y al proceso de integración, como también a una asignación de recursos (humanos, técnicos y financieros) muy superior que haga posible que la discusión teórica pueda plasmarse en el campo de la práctica.

Secretaría Administrativa Parlamentaria Permanente (SAPP)

Con el objetivo de “asistir a la Mesa Ejecutiva y el Plenario de la CPC”, se crea la Secretaría Administrativa Parlamentaria Permanente a través del artículo 35 del Reglamento Interno. La secretaría será ejercida por un único funcionario nombrado por un Estado Parte, empezando por Paraguay y siguiendo el orden alfabético, y cuyo período será de dos años.

El artículo 30 establece como funciones de la SAPP, las siguientes:

1. Llevar el archivo de la documentación emanada de la CPC.
2. Realizar la publicación y difusión de las normas adoptadas por la CPC.
3. Realizar las traducciones en los idiomas español y portugués de los documentos de la CPC.
4. Mantener informada a las Secciones Nacionales de las normas de integración que cada uno de los Estados incorpore a sus respectivas legislaciones nacionales
5. Organizar los aspectos logísticos de las reuniones del Plenario, de la Mesa Ejecutiva, Subcomisiones y reuniones extraordinarias.
6. Desempeñar las tareas que le sean encomendadas por la CPC, por la Mesa Ejecutiva y por la Presidencia Pro Témpore;

7. Elaborar su proyecto de presupuesto, el que se someterá a la aprobación de la Mesa Ejecutiva y rendirá cuenta semanalmente.

La sede de la SAPP se encuentra en Montevideo, y por mandato expreso del Grupo Mercado Común (GMC), tendrá sus oficinas en el edificio Mercosur. Asimismo, en 1997 se adoptó el “Fondo Común” de la Comisión parlamentaria Conjunta, fondo que es financiado en partes iguales por los Estados Partes y que tiene como fin el ayudar al correcto funcionamiento de la CPC en sus tareas.

2.2.3. Funcionamiento de la CPC

Las reuniones de la CPC se llevarán a cabo en el Estado al cual corresponda la Presidencia Pro Témpore o, en eventuales casos, allí donde lo designe la Presidencia Pro Témpore. La Comisión se reunirá ordinariamente por lo menos dos veces al año (Sesiones Plenarias), y extraordinariamente mediante convocatoria especial firmada por los cuatro presidentes. Es a la Mesa Directiva que le compete determinar una sede alternativa en caso que el país sede no pueda llevar a cabo la reunión. En la convocatoria se informará el día, mes y hora de la reunión, así como el temario a ser discutido.

La Comisión podrá sesionar validamente con la presencia de las delegaciones parlamentarias de todos los Estados Partes. Si convocada la sesión, uno de los Estados Partes no pudiera acudir por razones de fuerza mayor, los restantes Estados podrán reunirse, aunque para decidir es necesario el consenso de los cuatro Estados Partes. Por lo tanto, las Disposiciones o Recomendaciones adoptadas seguirán como proyectos hasta que no hayan sido adoptadas por el Estado ausente. Las sesiones de la Comisión serán publicadas, salvo que expresamente se decida su realización en forma reservada.

De acuerdo al artículo 13 del Reglamento Interno, la Comisión Parlamentaria Conjunta podrá sesionar al menos semestralmente con el Consejo Mercado Común, en ocasión de una de sus reuniones ordinarias o extraordinarias, con el objeto de evaluar los avances del proceso de integración. Asimismo, por disposición N° 13/97, se resolvió llevar a cabo por lo menos una reunión ordinaria anual con el Foro Consultivo Económico y Social (FCES) afín de coordinar actividades. Podrán igualmente llevarse a cabo reuniones extraordinarias entre ambos órganos. Cabe destacar que los idiomas oficiales de la Comisión son el español y el portugués.

Al igual que los demás órganos del MERCOSUR, las decisiones de la Comisión Parlamentaria Conjunta son adoptadas por consenso. La Comisión puede expedirse a través de tres tipos de normas:

1. **Recomendaciones**, a través de las cuales se dirige al Consejo Mercado Común, o se pronuncia sobre aspectos del proceso de integración que interesan especialmente a la Comisión.¹⁴

¹⁴ Según lo estipulado por el artículo 26 del POP “La Comisión Parlamentaria Conjunta remitirá, por intermedio del Grupo Mercado Común, recomendaciones al Consejo del Mercado Común”.

2. *Disposiciones*, representan los mandatos intra Comisión, generalmente referidas a materias que hacen a su funcionamiento interno.
3. *Declaraciones*, reservadas a cuestiones fundamentales para el proceso de integración referidas generalmente a la política de los Estados Partes.

En sus inicios, la CPC se expidió a través de recomendaciones y resoluciones (hasta 1996 cuando la modificación del reglamento interno transforma las Propuestas y Resoluciones en Declaraciones y Disposiciones). Ninguna de estas tienen carácter vinculante, y la diferencia reside en “el ámbito receptor del acto y ello define el objeto y las modalidades del mismo”¹⁵. Mientras que las recomendaciones están dirigidas a los otros órganos constitutivos del Tratado, a los gobiernos y a los Parlamentos de los Estados Partes, las resoluciones tienen “carácter político y su punto de referencia es el parlamento como institución regional”¹⁶.

3. REUNIONES Y NORMATIVA EMITIDA POR LA CPC

3.1. El período de transición

La primera reunión ordinaria de la Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR se realizó en la ciudad de Córdoba, en mayo de 1992. Durante el período de transición (Tratado de Asunción a Protocolo de Ouro Preto), la Comisión Parlamentaria Conjunta sesionó en cuatro reuniones ordinarias. Consideramos relevante en este trabajo mencionar las decisiones más significativas adoptadas por la Comisión en ese período:

- Recomendación 1/92 que insta a los Parlamentos de los Estados Partes a aprobar el acuerdo sobre Transporte Internacional Terrestre.
- Recomendación 4/92 sobre la incorporación de una “cláusula democrática y de derechos humanos” dentro del MERCOSUR.
- Recomendación 5/92 y 6/92 sobre medio ambiente movimientos transfronterizos de desechos peligrosos.
- Recomendación 1/93 que se refiere a la constitución de un Fondo Común de Compensación para adecuación o reconversión de los sectores sensibles de las economías.
- Recomendación 1/94 que aconseja la realización en común de las evaluaciones de impacto ambiental en los proyectos que impliquen o afecten a los recursos compartidos; la declaración de los recursos genéticos como patrimonio nacional y la creación de comités de cuenta de los recursos hídricos compartidos para tutelar la calidad de los mismos.
- Resolución 1/92 sobre la condena a Perú por las violaciones sobre la libertad, la democracia y los derechos humanos en ese país.
- Resolución 1/93 que refuerza la democracia como requisito esencial para la continuidad del proceso de integración.

15 CEFIR., Op.cit. Pág 26

16 CEFIR. Op. cit

- Resolución 1/94 para auspiciar el tratamiento de carta de derechos fundamentales del MERCOSUR como parte de la futura carta social del Mercado Común del Sur.
- Res 3/94, para crear una subcomisión de seguridad social y propiciar en el ámbito de los congresos nacionales la aprobación de los convenios de la O.I.T referentes a seguridad social.
- Res 4/94 y 5/94 creando una subcomisión para elaborar un proyecto común vinculado con la institucionalización del MERCOSUR.
- Res 7/94 sobre creación de instrumentos destinados a favorecer a las pequeñas y medianas empresas.
- Res 8/94 sobre la defensa de los sectores productivos e industriales por parte de los Ministros de Economía y Relaciones Exteriores.

Como puede verse, la CPC abarcó en este proceso tanto temas políticos globales como temas de funcionamiento institucional. La Comisión trató de fomentar el debate sobre la integración y realizó propuestas relacionadas a la definición institucional del proceso. La Comisión también llevó a cabo propuestas en el plano político y social, y marcó la clara necesidad del respeto y la consolidación de las estructuras democráticas en el MERCOSUR para garantizar el éxito del proyecto.

3.2. Año 1995

En el año 1995 primó el tratamiento de los asuntos derivados de la aprobación del Protocolo de Ouro Preto. En efecto, en la quinta Sesión Plenaria llevada a cabo en Paraguay, de las cinco recomendaciones aprobadas, cuatro eran relativas a la definición de asuntos institucionales; definición del nuevo reglamento de la CPC (Rec. 3/95), intento de mantener una relación directa con el Consejo Mercado Común (Rec 1/95)¹⁷, la instalación del Foro Consultivo Económico y Social y le designa los sectores de la sociedad civil que deben integrar el órgano. En esta reunión se adoptaron igualmente ocho resoluciones.

En la sexta Sesión Plenaria, realizada en Piriápolis en diciembre de ese año, se adoptaron diez recomendaciones y siete resoluciones. De las diez recomendaciones, tres son relativas a la incorporación de normas, una de las tareas pilares de la Comisión Parlamentaria Conjunta: los acuerdos en el marco del MERCOSUR que requieran la aprobación legislativa deben iniciarse por las Secciones Nacionales de la Comisión Parlamentaria Conjunta (rec 6/95); la promoción de suscripción de un protocolo complementario a los efectos de definir las normas que puedan entrar en vigencia automáticamente (rec 4/95) y por último, la recomendación (sin número) de un plazo máximo para completar el artículo 40 de Ouro Preto para internalización de las normas en el orden jurídico de los Estados Partes.¹⁸

¹⁷ Basándose en la independencia que debe existir entre los Poderes ejecutivos y Legislativos, la Comisión Parlamentaria Conjunta alienta al Consejo del Mercado Común a eliminar la intervención del Grupo Mercado Común en el envío que la Comisión realice al Consejo.

¹⁸ CEFIR. Op.cit. Pág 30

Sobre las otras recomendaciones, cabe mencionar aquella que exhorta a aprobar el Código Aduanero, y otras tres que se remiten a normas de circulación de las mercancías en la subregión, abarcando temas como los certificados de origen, la remoción de trabas no arancelarias y las medidas antidumping.

Las resoluciones de 1995 tuvieron como cometido el de crear un grupo de análisis sobre defensa del consumidor, otro sobre el Código Aduanero, su buscó la creación de empleos y se trató de acelerar el trabajo sobre el Código Antidumping. En este sentido, se exhortó a los Jefes de Estado a coordinar acciones contra las prácticas desleales de comercio y a defender a la industria, los sectores productivos y al empleo en la región.

3.3. Año 1996

En el año 1996 se llevaron a cabo dos sesiones plenarias y una reunión de la Mesa Directiva de la CPC. En la primera reunión llevada a cabo en San Luis, República Argentina (VII reunión Plenaria), el debate y las resoluciones y recomendaciones aprobadas apuntaron a trabajar, mejorar y profundizar las relaciones de la Comisión con otros órganos del MERCOSUR, así como con otras entidades parlamentarias de diversos procesos regionales o subregionales de integración. En esta reunión, se adoptaron 7 recomendaciones, 17 resoluciones y una declaración.

Las recomendaciones tocaron los siguientes temas: internación de la normativa del MERCOSUR (1/96); la creación de un Tribunal Permanente de Justicia (2/96), intervención de delegados de la Comisión Parlamentaria Conjunta en calidad de observadores en otros órganos del MERCOSUR (3/9), la participación de la Comisión en la creación de normas antidumping (4/96), cooperación técnica europea en materia de cohesión económica y social (5/96) y por último, la inclusión de la “cláusula democrática” en un Protocolo Adicional (6/96)¹⁹.

Las resoluciones abarcaron el relacionamiento de la Comisión dentro y fuera del MERCOSUR. Se destacan los siguientes asuntos:

- Definición de la Comisión en sus relaciones con otros órganos del MERCOSUR, el apoyo a los trabajos del SGT N°10, la instalación y designación de funcionarios de la Secretaría Administrativa Permanente de la CPC y la aprobación de modificaciones al Reglamento Interno (se cambia la forma de redacción del art. 3, introduciéndose las Declaraciones y las Disposiciones como forma de expresión de la CPC, en vez de la formulación de Propuestas y de resoluciones).
- Seguridad fronteriza, narcotráfico y lavado de dinero.
- El relacionamiento de la Comisión Parlamentaria Conjunta con otras instancias parlamentarias como el PARLATINO (Parlamento Latinoamericano), el Parlamento Andino y los Parlamentos de los Estados Partes del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

- La adecuación de los Estados Partes del MERCOSUR al acuerdo de la OMC sobre Propiedad Intelectual y la adhesión a los Convenios de la OIT en materia de Protección de los Derechos de los Trabajadores Migrantes.
- Armonización de la publicidad sobre tabaco y alcohol
- Realización de una agenda que contemple los aspectos centrales de la dimensión social del proceso de integración.

La Declaración emitida en la VII Sesión Plenaria trata sobre la falta de respuesta a las recomendaciones elevadas por la Comisión al Consejo y al Grupo Mercado Común. La carencia de real interés presentado por el Consejo y el Grupo a las propuestas realizadas por la Comisión era uno de los asuntos que más preocupaba a los parlamentarios y uno de los puntos a trabajar en el futuro.

La VIII sesión Plenaria se llevó a cabo en Fortaleza, Brasil, donde la Comisión Parlamentaria Conjunta emitió 7 Disposiciones (entrando y en vigor las modificaciones realizadas al artículo 3 del Reglamento Interno), 14 Recomendaciones y una Declaración.

Los temas contenidos en las recomendaciones tuvieron como propósito ampliar y precisar los intereses de la Comisión, así como sus relaciones con terceros. Su puso énfasis en los siguientes temas: telecomunicaciones, armonización de políticas cambiarias, normas de protección al consumidor, servicios en el MERCOSUR, armonización de políticas para las micro, pequeñas y medianas empresas, economías regionales, asuntos fronterizos y municipales, políticas de nivelación de disparidades económicas entre las diferentes regiones de los países del MERCOSUR, armonización de políticas laborales e internación de normas emanadas de los órganos del MERCOSUR²⁰.

Las Recomendaciones aprobadas mas importantes fueron sobre:

- El establecimiento por parte de los gobiernos de mecanismos de información sobre el proceso de integración, que alcance al conjunto de los ciudadanos.
- Para acelerar el proceso de regulación en materia de defensa al consumidor
- La creación de un Subgrupo de Trabajo (SGT) sobre Salud.
- La solicitud al Consejo sobre la creación de un SGT sobre narcotráfico.
- Evitar el tráfico de desechos radiactivos por la región.
- Solicitar al Consejo que de un lugar primordial al análisis de la Carta Social del MERCOSUR.
- La adopción de un Protocolo para regular la competencia.
- Implementar mecanismos de cooperación entre los órganos estatales respectivos encargados de la defensa de la competencia
- Armonización de las políticas y legislaciones nacionales en relación a las medianas, pequeñas y medianas empresas.

20 CEFIR. Op. cit. Pág 32

Las siete disposiciones aprobadas fueron las siguientes:

- La Disposición 1/96 trata sobre la situación derivada de la firma de los Acuerdos de Complementación Económica entre el MERCOSUR y Chile y el MERCOSUR y Bolivia. Se trata por esta Disposición de permitir la participación de los parlamentarios de los países asociados en las sesiones Plenarias de la Comisión en calidad de observadores.
- La Disp. 2/96 realiza una enunciación de los temas prioritarios para la CPC en sus relaciones con el Parlamento Europeo.
- La Disp. 3/96 ordena la forma de los actos emitidos por la Comisión Parlamentaria Conjunta.
- La Disp. 4/96 solicita información sobre el estado de las negociaciones en materia de telecomunicaciones.
- La Disp. 5/96 solicita a las Secciones Nacionales de la CPC a que presenten ante la Presidencia Pro Tempore del órgano la normativa interna sobre telecomunicaciones.
- La Disp. 6/96 insta a dar cumplimiento a la Res. 9/96 sobre actualización de la legislación sobre Seguridad en Frontera.
- La Disp. 7/96 encomienda a las Secciones Nacionales a que realicen estudios sobre la armonización de las políticas cambiarias para el tratamiento del tema en la IX Reunión Ordinaria.

La Declaración 2/96, acordada en esta Sesión Plenaria, respalda la reclamación realizada por Argentina ante la OMC sobre la aplicación de subsidios a la producción agropecuaria por parte de países europeos.

3.4. Año 1997

En el año 1997 se continuó con el tratamiento de los temas derivados de las atribuciones de la Comisión Parlamentaria Conjunta y de sus relaciones al interior del MERCOSUR. Se le dio especial importancia a la relación de la Comisión con el Consejo del Mercado Común (consulta previa), a la internación de normas, al Tribunal Permanente de Justicia, así como a la vigilancia de los lineamientos de convergencia y de aplicabilidad del MERCOSUR.

Se llevaron a cabo dos Sesiones Plenarias. En la IX Sesión Plenaria, realizada en Asunción, se aprobaron 10 Disposiciones y 12 Recomendaciones. Las Recomendaciones trataron los siguientes asuntos:

- Instar a los Poderes Ejecutivos de los Estados Partes para la creación de un Tribunal Permanente de Justicia y de un Grupo de Convergencia de Políticas Macroeconómicas como ámbito de consulta (Rec 1/97)
- Acelerar el proceso de internación de la normativa del MERCOSUR (Rec 2/97)
- Solicitar al Consejo la aprobación lo antes posible de una Carta Social (Rec 3/97).

- Instar a la firma de la Convención Interamericana sobre el tráfico Internacional de Menores de la OEA (Rec 5/97)
- Realización de una cumbre entre el MERCOSUR y APEC (Rec 4/97)
- Regulación de los proyectos de ingeniería y su impacto ambiental (rec 6/97).
- Sobre turismo regional y medio ambiente (Rec 7/97).
- Sobre la integración científica y tecnológica (Rec 8/97).
- La regulación de los recursos ictícolas (Rec 9/97).
- Regulación de la fecha de entrada de las Decisiones y Resoluciones, actualización de la normativa nacional en materia de transporte de mercancías y la implementación de procedimientos generales para los pasos de frontera (rec 10/97)
- Grupo de estudio para el acuerdo OMC sobre compras del Estado (Rec 11/97)
- Proyecto sobre navegabilidad del río Uruguay (Rec 12/97)

Las Disposiciones más importantes versaron sobre los siguientes temas:

- Infraestructura de la Secretaría Administrativa Permanente de la CPC (Dis 1/97).
- Creación de un canal para la difusión de las cuestiones que atañen al proceso de integración y sus países (Dis 2/97)
- Presupuesto de la Secretaría y designación de delegados.
- Creación de un grupo de estudio de la CPC (conjuntamente con representantes del GMC y del FCES) para elaborar un proyecto de carta social.
- Realización de un estudio en las Secciones Comerciales sobre sociedades comerciales.
- Trato nacional a las instituciones financieras originarias del MERCOSUR y armonización de legislaciones nacionales respecto a las entidades financieras externas a la región.

La X Sesión Plenaria se llevó a cabo en Montevideo, emitiéndose dos Disposiciones, once Recomendaciones y una Decisión. Las Recomendaciones más importantes trataron los siguientes asuntos:

- La cooperación en zonas fronterizas y la agilización del transporte en las mismas (Rec 13/97)
- Reafirmación de la consulta previa para modificaciones en el AEC (Rec 14/97).
- Tomar medidas (el GMC) para evitar la discriminación de los nacionales de los Estados Partes (Rec 15/97).
- Creación de un grupo ad-hoc de expertos (con representantes de la Comisión) para armonizar las legislaciones en materia de sociedades comerciales y otro para aprobar el

Protocolo de Colonia sobre Promoción y Protección de Inversiones en el MERCOSUR. (Rec 17/97)

- Acelerar los trabajos en materia de protección al consumidor.
- Aprobación e implementación del Convenio sobre Diversidad Biológica de 1992 (Rec 18/97)
- Adoptar la declaración de las OIT sobre empresas multinacionales y la política social (Rec 20/97)
- Brindar instrucciones la SGT N°6 para avanzar en la adopción de un protocolo básico de defensa del medio ambiente (Rec 22/97).

Las Disposiciones captaron los siguientes asuntos:

- Aprobación del proyecto de Acuerdo de Cooperación entre la Comisión Europea y la CPC (Dis 11/97)
- Establecimiento del Presupuesto de la CPC (Dis 12/97)
- Coordinación de las actividades del FCES con la CPC mediante reuniones con su mesa ejecutiva (Dis 13/97)
- Aprobación de la propuesta Argentina sobre la creación de un parlamento virtual (Dis 16/97)
- Autorizar al Presidente de la CPC a firmar acuerdos de cooperación con entidades legislativas (Dis 17/97).

La Decisión 1/97 recomendó el establecimiento de mecanismos de cooperación del MERCOSUR con Paraguay, con el propósito de corregir los problemas económicos y sociales de ese país. Se pretende reforzar de esta manera el vínculo de los Estados Partes con el MERCOSUR evitando toda posibilidad de apartamiento del proceso de integración, sin importar lo grave que puedan ser las crisis sociales y económicas que atraviesen estos países.

3.5. Año 1998

En la XI sesión Plenaria llevada a cabo en julio de 1998 en Buenos Aires, se adoptaron 10 recomendaciones, dentro de las cuales se destacan las siguientes:

- La Rec. 1/98 sobre la participación de la CPC en las negociaciones con el ALCA, recomendando fortalecer la posición del MERCOSUR como bloque negociador dentro del ALCA.
- La Rec. 2/98 sobre políticas legislativas contra la discriminación de la mujer.
- La Rec. 3/98 sobre la creación de un grupo de estudios ad-hoc de micros, pequeñas y medianas empresas.
- La Rec. 5/98 sobre coordinación de políticas macroeconómicas.

- La Rec. 6/98 sobre defensa del consumidor
- La Rec 8/98 que versa sobre el estatuto del trabajador migrante
- La Rec 9/98 que insiste sobre la importancia de contar con una Carta Social de Derechos Fundamentales del MERCOSUR.

En la XII sesión Plenaria que se realizó en Río de Janeiro en diciembre de 1998 se trataron temas políticos como la situación del MERCOSUR frente a la crisis financiera internacional; las relaciones externas de la CPC o los derechos humanos; así como también temas institucionales como la internalización de normas; sociedades comerciales o relaciones culturales. Se abordaron igualmente asuntos sociales. A continuación se destacan las recomendaciones más importantes:

- La Rec. 16/98 sobre relaciones entre el Consejo y la CPC.
- La Rec. 21/98. Declaración Socio-Laboral del MERCOSUR
- La Rec. 22/98 a favor de la lucha por la igualdad de trato para las personas discapacitadas.
- La Rec. 23/9 por la igualdad real de oportunidades entre hombres y mujeres.
- La Rec 24/98 para garantizar el normal funcionamiento en los pasos de frontera.

3.6. Año 1999

En junio de 1999 en Asunción, se llevó a cabo la XIII reunión plenaria de la Comisión Parlamentaria Conjunta. Se aprobaron ocho Recomendaciones y tres Disposiciones. Las recomendaciones tocaron las siguientes materias:

- La Rec. 1/99 relativa al dumping social
- La Rec 3/99 sobre la creación de un Sello MERCOSUR para certificación de calidad.
- La Rec 4/99 y 5/99 que instan al Consejo a adoptar políticas agrícolas nacionales destinadas a romper las barreras al comercio con Estados Unidos y Europa.
- La Rec. 7/99 sobre la necesidad de aprobar la declaración de principios básicos de los Consumidores del MERCOSUR.

Las tres Disposiciones adoptadas fueron las siguientes:

- Dis. 01/99 para gestionar una reunión con los legisladores del Grupo Andino.
- Dis. 02/99 sobre coordinación de relaciones entre la CPC y el Consejo.
- Dis. 03/99 sobre avances hacia el Parlamento Virtual.

La XIV sesión plenaria se llevó a cabo en Montevideo en diciembre del 2000. Se aprobaron cuatro recomendaciones, 12 Disposiciones y una Declaración. Dentro de las Recomendaciones se destacan la 11/99 sobre el pedido al Consejo para que constituya un grupo de trabajo para elaborar una política agrícola común y la Rec. 12/99 sobre la ampliación de la agenda de servicios.

De las Disposiciones adoptadas, resaltamos la 14/99 sobre institucionalización del parlamento del MERCOSUR; la 16/99 sobre la aprobación del acuerdo CPCM-ALADI; 19/99 sobre incorporación y vigencia de normas y la disposición 23/99 sobre políticas macroeconómicas. La declaración adoptada en dicha sesión se basó en las negociaciones de la OMC en Seattle.

3.7. Año 2000

La XV Reunión Plenaria se llevó a cabo en Santa Fe en junio de 2000. Se aprobaron 11 recomendaciones, 22 Disposiciones y 2 Declaraciones. Entre otras, se aprobaron recomendaciones relativas al Arancel Externo Común, eliminación de trabas no arancelarias, e incentivos financieros y fiscales para el comercio intrazona.

De las 22 Disposiciones, las más importantes versaron sobre la creación de un grupo de trabajo sobre la hidrovía, organización de los ordenamientos legales de los países miembros en materia de seguridad, la incorporación a la CPC de la subcomisión N° 9 sobre “Seguridad”, así como una cláusula para modificar el reglamento de la CPC. De las dos Declaraciones, la 02/00 trató el tema del régimen de Admisión temporaria en el MERCOSUR.

En Porto Alegre, en el mes de diciembre se llevó a cabo la XVI reunión Plenaria de la CPC. Se aprobaron 9 recomendaciones, 12 disposiciones y 2 declaraciones. Cabe destacar la Rec 14/00 sobre la composición de un bloque común que se oponga a los subsidios del NAFTA, la Unión Europea y Japón; la Rec. 18/00 para combatir la fiebre aftosa; la 20/00 sobre Draw Back y Admisión temporaria.

De las Disposiciones, destacamos la 37/00 que demuestra el interés de la CPC sobre la crisis en Medio Oriente y la 38/00 sobre la puesta en marcha del grupo de trabajo sobre la Hidrovía. La Declaración 5/00 trató sobre el tema de la aftosa y abogó por un MERCOSUR libre de fiebre aftosa.

3.8. Florianopolis 2000

En diciembre de 2000, se reunió en Florianopolis por XI vez la mesa ejecutiva, aprobándose seis Recomendaciones y diez Disposiciones. Destacamos las siguientes Recomendaciones y Disposiciones:

- La Rec. 22/00 relativa a la construcción del Puente Itaquí –Alvear.
- La Rec. 23/00 sobre la implementación de la Convención sobre diversidad biológica.
- La Rec 27/00 sobre protección del medio ambiente natural, artificial laboral y cultural en los Estados Partes del MERCOSUR.
- La Dis. 39/00 sobre la creación de un grupo de trabajo para la gestión de los recursos hídricos del MERCOSUR.
- La Dis. 42/00 para la creación de un grupo de trabajo para la integración del sector azucarero.

- La Dis. 43/00 sobre el intercambio entre la CPC y los poderes legislativos regionales
- La Dis. 47/00 que abordó los problemas financieros del CEFIR.

3.9. Año 2001

En junio de dicho año se llevó a cabo en Asunción la XVII Reunión Plenaria de la CPC. Se aprobaron seis Recomendaciones y 14 Disposiciones. Las Recomendaciones abordaron los siguientes temas:

- La Rec. 01/01 que propone la creación de una asamblea parlamentaria compuesta por parlamentarios de la Unión Europea y la CPC
 - La Rec. 02/01 sobre la necesidad de crear un Tribunal Arbitral de carácter permanente.
 - La Rec 06/01 para profundizar las políticas macroeconómicas.
- Dentro de las disposiciones adoptadas, podemos destacar:
- La Dis. 01/01 que propone un estudio sobre la deuda externa.
 - La Dis. 02/01 que modifica el reglamento interno de la CPC.
 - La Dis. 04/01 sobre la creación de una subcomisión de seguimiento parlamentario de las negociaciones comerciales entre MERCOSUR y Unión Europea.
 - La Dis. 05/01 sobre la creación de una subcomisión para el ALCA.

La XVIII Reunión Plenaria se celebró en Montevideo en diciembre de 2001. Se aprobó una Declaración de solidaridad con el pueblo Argentino y su gobierno y promover dentro de los parlamentos nacionales acciones de apoyo y buena voluntad que contribuyan a la recuperación del país hermano.

3.10. Año 2002

En abril de 2002 se llevó a cabo la Reunión de la mesa Ejecutiva en la cual se aprobaron 3 declaraciones 5 recomendaciones y 3 disposiciones.

Las Declaraciones guardaron relación inevitablemente con las crisis económica y política de la Argentina y también con la situación de Colombia así como con la necesidad de que los parlamentos de los países miembros ratifiquen el Protocolo de Montevideo (Servicios).

Las Recomendaciones a destacar fueron, a nuestro juicio:

- Rec 01/02 sobre creación de un Observatorio Social del MERCOSUR
- Rec 04/02 sobre creación de una Corporación del MERCOSUR para el desarrollo y el crecimiento
- Rec. 05/02 sobre reactivación del convenio de Pagos y créditos recíprocos de la ALADI

Las disposiciones más relevantes fueron:

- Dis 01/02 sobre la creación de la Red MERCOSUR Social

La XIX Reunión Plenaria se celebró en Buenos Aires en Julio de 2002. Se aprobaron 3 Declaraciones, 9 Recomendaciones y 7 Disposiciones.

Las Declaraciones refirieron a la vinculación de la CPC con Universidades de la región (entre las cuales nuestra Universidad de la República), a la política de protección del medio ambiente y a la situación política y económica en la Argentina en particular frente a la emergencia de los créditos internacionales.

Las Recomendaciones más destacadas versaron sobre los siguientes temas:

- Rec. 06/02 en donde se habla de la participación de los legislativos en las negociaciones externas de los países miembros con especial referencia a la situación que se plantea luego de aprobada la Autoridad de promoción Comercial (TPA) por parte del Congreso de los estados Unidos.
- Rec 09/02 sobre el impulso a las negociaciones CAN-MERCOSUR
- Rec. 11 a 14/02 sobre la necesidad de establecer acuerdos macroeconómicos y monetarios en el área de integración.

Las Disposiciones más significativas fueron:

- Dis. 05/02 Agenda para la institucionalización del Parlamento del MERCOSUR
- Dis. 11/02 pautas para el seguimiento de las negociaciones del ALCA.

4. APORTES DE LA CPC A LA EVOLUCIÓN DEL PROCESO DE INTEGRACIÓN

No puede obviarse en este trabajo una discusión sobre la idoneidad de los instrumentos y funciones llevadas a cabo por la Comisión Parlamentaria Conjunta. Es necesario no sólo estudiar los mecanismos sobre el papel, sino que es aún más importante observar como estos se plasman en la realidad siempre cambiante del MERCOSUR. Pretendemos en este capítulo comentar la actuación de la CPC en la áreas en las que ha tenido mayor destaque y fijar pautas para su fortalecimiento.

4.1. Incorporación de la Normativa

En el Mercosur resulta clave acelerar los procedimientos internos para la entrada en vigencia de las normas del MERCOSUR. La falta de incorporación a los ordenamientos internos de los Estados Partes de los compromisos y decisiones adoptados a nivel del MERCOSUR afecta fuertemente la efectividad del proceso y la consolidación del MERCOSUR.

En el MERCOSUR no se verifica el principio de aplicabilidad inmediata de las normas. Las demoras en la internalización de las normas se debe a que no están previstos en el esque-

ma plazos para el cumplimiento de las obligaciones.²¹ El Protocolo de Ouro Preto estipula que se adoptarán todas las medidas que sean necesarias para internalizar las normas del MERCOSUR, pero no fija un tiempo para el cumplimiento del acto. La falta de plazo debilita la obligatoriedad de las normas, genera un retraso importante en la implementación de las políticas y hasta puede la norma ser inútil en su momento de incorporación por el cambio en las circunstancias que la generaron. La falta de un plazo estipulado, imposibilita que un Estado exija a otro el cumplimiento de lo pactado hasta que no transcurra un “plazo razonable”²². Es aquí que la CPC debe centralizar sus esfuerzos para acelerar el procedimiento de incorporación de la normativa que está a su alcance.

De acuerdo a Roberto Palarino, existen “*vigencias asimétricas entre los distintos países, cuando uno de ellos incorpora una norma y otro u otros no lo hacen, lo que genera una situación de dispersión regulatoria y asimetría jurídica. De ello resulta, en distinto grado, una situación de incertidumbre sobre las normas que rigen en cada uno de los Estados Partes y de inseguridad jurídica para los operadores económicos*”²³.

Es importante considerar que existe una diferencia entre la normativa objeto de incorporación legislativa y aquella que es regulación de la competencia administrativa. En caso de la incorporación legislativa, la administración nacional no puede hacerse cargo de los retrasos ocurridos en el Poder Legislativo. Numerosas normas MERCOSUR requieren su incorporación mediante leyes (a través del Poder Legislativo), como es el caso de los Protocolos (sobre educación, cooperación jurisdiccional, etc.). Es aquí que la Comisión, acorde a lo dispuesto en el artículo 25 del Protocolo de Ouro Preto, debe actuar de manera a acelerar el proceso de incorporación al orden jurídico interno del Estado Parte.

4.2. Armonización de las Legislaciones Nacionales

Otro tipo de normativa no necesita su incorporación como ley interna para tener efecto, sino que se incorpora a través de Decretos o Resoluciones, competencias que caen en el ámbito del Poder Ejecutivo. Un problema puede plantearse cuando el proceso de incorporación es diferente en los países, dependiendo de la distribución de competencias entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. Pueden en este caso surgir demoras y problemas en el proceso de entrada en vigor de las normas comunes al MERCOSUR.

Es por esto que es sumamente importante el papel que pueda jugar la Comisión Parlamentaria Conjunta a la hora de armonizar las legislaciones de los Estados Partes.

Por otro lado, si la intención de conformar un Mercado Común es aún una preocupación de los Estados Partes (hecho que parece cada día más improbable, al menos en el corto y mediano plazo) es inevitable entonces que a medida que avance y se profundice el MERCOSUR, las legislaciones de los cuatro países deberán, en muchas cuestiones, aproximarse.

21 Gonzales, Flavio Floreal. Op. Cit. Pág 96

22 Laudo del Tribunal Arbitral ad hoc del Protocolo de Brasilia del Mercosur en controversia entre Argentina y Brasil condenando a éste por no incorporación de Resoluciones GMC (...) lo que impide su entrada en vigencia en el Mercosur, dentro de un “plazo razonable”.

23 CEFIR . Op. Cit. Pág 64

En una primera instancia es importante la coordinación que pueda existir entre las diversas partes, para de esta manera “mantener las diferencias legislativas pero aproximar sus modo de aplicación”²⁴; se puede igualmente optar por la armonización, para “modificar en algunos aspectos las leyes nacionales de cada país para lograr mayor similitud con las de los demás”²⁵, o por último tratar de llegar a la uniformidad “reemplazando las reglas vigentes por otras fundamentalmente idénticas para todos los Estados Partes”²⁶.

Debe existir un dialogo entre Poderes Legislativos y Ejecutivos para fijar la modalidad que se adoptará para contribuir a aproximar las diferentes legislaciones y así profundizar el MERCOSUR.

Sobre este tema, Horacio Moavro ha remarcado que si bien “una de las funciones de la CPC es coadyuvar en la armonización de legislaciones vigentes, podría dar más énfasis a la acción anticipatoria en el proceso de elaboración de leyes y códigos de cada país tratando de coordinar o armonizar “ex ante”, lo cual siempre será menos compleja que las armonizaciones ex – post”²⁷.

Con respecto a la armonización de las legislaciones, la Sección Brasileña de la Comisión Parlamentaria Conjunta realizó en 1998, en el seminario llevado a cabo en el CEFIR, interesantes aportes sobre esta materia.

En primer lugar se sugirió que cada Sección Nacional tendría que tener a disponibilidad de las otras Secciones Nacionales de una manera ágil la legislación en vigor en cada uno de los países así como las leyes en tramitación en los respectivos parlamentos nacionales. Igualmente, se remarcó la importancia de mantener un estrecho seguimiento por parte de las subcomisiones de la Comisión en el ámbito de los subgrupos de trabajo correspondientes.

Las dos funciones principales atribuidas a la Comisión (acelerar la incorporación de las normas y armonizar las legislaciones de los Estados Partes) han igualmente generado su dosis de controversia. En efecto, se sostuvo que “la capacidad deliberativa que implica la función de coadyuvar a la armonización de legislaciones y procurar acelerar los procedimientos internos correspondientes a las partes para la pronta entrada en vigor de las normas emanadas de los órganos del MERCOSUR, resulta de dudosa compatibilidad con las constituciones nacionales de los cuatro países. Se entiende que la CPC es un órgano de una persona jurídica de derecho internacional que carece de facultad para interferir institucionalmente en las jurisdicciones nacionales. Esta situación ha llevado a afirmar que la atribución indicada resulta manifiestamente inconstitucional”²⁸.

Estas dos afirmaciones son fuertemente discutibles. En lo relativo al rol de la CPC como órgano coadyuvante, esto no puede ser de otra manera ya que los únicos órganos con capacidad decisoria dentro del MERCOSUR son el Consejo, el Grupo y la Comisión de Comercio. En lo que se refiere a la inconstitucionalidad de la facultad para acelerar la incorporación de las normas, Geneyro y Mustapic han resaltado al respecto que “...los integrantes de la CPC

24 CEFIR. Op. Cit. Pág66

25 Idem. Pag 66

26 Idem. pag 66

27 Idem. pag 82

28 CLAEH. “Fortalecimiento de la Dimensión Parlamentaria e institucional del proceso de integración: pautas para una futura evolución”. Pág 13.

*son delegados de los Congresos nacionales. Como sucede con todas las decisiones en comisión, las propuestas de los delegados de la CPC deben atravesar el proceso legislativo nacional, esto es, tratamiento en ambas cámaras del Congreso nacional. Estamos así frente a la situación en la que los Parlamentos nacionales no han resignado ninguna atribución respecto de su facultad de aceptar o rechazar la normativa del MERCOSUR que se pone a su consideración”.*²⁹

4.3. Reforzar los vínculos entre la CPC y el FCES

Como vimos, la Comisión Parlamentaria Conjunta es el único órgano representativo de los Poderes Legislativos de los Estados Partes en el MERCOSUR. Por su parte, el Foro Consultivo Económico-Social es el principal representante de los diferentes sectores económicos y sociales en el proceso integrador.

La relación que ambos órganos poseen con los órganos decisorios es bastante débil, por lo cual es fundamental la necesidad de coordinación y reforzamiento mutuo entre ambos. Ya en 1997, en la reunión que se llevó a cabo en Montevideo entre representantes de la CPC y del FCES, se resaltaron ciertos puntos importantes. El Foro propuso entre otros temas, el contacto sistemático regional y nacional entre ambas instituciones, intercambiar información y coordinación de trabajos; potenciar los principales temas de la agenda prioritaria de los órganos; apoyo parlamentario de la Comisión a las iniciativas del Foro y de otros órganos; Internalización de las Normas MERCOSUR. Por su parte, la Comisión también se mostró satisfecha por el encuentro e informó que tenía en estudio diversos proyectos.³⁰

4.4. Un mayor involucramiento de los Parlamentos Nacionales

Aún cuando el MERCOSUR no presenta características de supranacionalidad, que en parte harían innecesarias las aprobaciones legislativas de muchas decisiones tomadas por el Grupo, estas decisiones a menudo no son sometidas a los Parlamentos Nacionales ya que son de aplicación del poder Ejecutivo a través de decretos. Las decisiones que sí necesitan aprobación parlamentaria, con frecuencia son presentadas al Parlamento “a posteriori” del proceso negociador, sin que este participe en la gestación del proyecto ni defina los instrumentos a acordar.

Por lo tanto, la participación del parlamentario en el proceso decisorio es prácticamente nula. Esto genera una insatisfacción y malestar, que se extiende a menudo a otros ámbitos estatales o regionales³¹. Si los Parlamentos no participan en el proceso decisorio, será difícil que el MERCOSUR cuente con la legitimidad y respaldo necesario por parte de los diferentes sectores sociales, económicos y políticos involucrados en el proceso.

Sobre este punto, cabe anotar las observaciones hechas por Philippe Schmitter, quien considera que en el MERCOSUR existe una tendencia a que se constituya en el seno de las instancias gubernamentales, una pequeña elite con acceso a las decisiones adoptadas en el

²⁹ Idem. Pág 14

³⁰ CEFIR. Op. Cit. Pág 80

proceso. Esos actores, contarían con un “poder diferenciado” que reside en el acceso directo a este tipo de información y por lo tanto verían fortalecido su rol en el proceso de integración. La CPC no escaparía a este “poder diferenciado”, aunque según el autor, los parlamentos nacionales carecerían de “expertise” en los temas de relaciones internacionales y en particular de las negociaciones en el seno del MERCOSUR.³²

La Comisión Parlamentaria Conjunta debe servir de relevo entre las instancias deliberativas parlamentarias de los Estados Partes y los mandos decisorios del MERCOSUR para favorecer la interacción y el involucramiento de la sociedad (a través de sus representantes legislativos) en la marcha del proceso.

De acuerdo a Maria Claudia Drummond, la Comisión Parlamentaria Conjunta es hoy en día la “espinas dorsal” de la actuación parlamentaria en el MERCOSUR. Sin embargo, no puede considerarse satisfactoria ni su institucionalización ni su reconocimiento, ni siquiera dentro de los propios parlamentos. A menudo, las secciones nacionales son más reconocidas y buscadas por organismos o instancias externas al parlamento nacional, tales las instituciones de fomento a la exportación o diferentes reparticiones de las Cancillerías.³³

Todo esto nos lleva a pensar que las secciones nacionales de la CPC son necesarias para aproximar a los Parlamentos Nacionales a la toma de decisiones en el proceso de integración regional. A su vez, deben perfeccionarse los canales de comunicación entre la Comisión Parlamentaria y los sectores de las diferentes Cancillerías encargados de negociar la integración.

4.5. Agenda

Un tema que a menudo a preocupado a los parlamentarios es el tema de la agenda prevista para cada una de las reuniones. La elaboración de estas agendas suele ser muy cercana a la fecha de realización de las reuniones y abarcando una importante diversidad de temas.

Este procedimiento tiene dos consecuencias fundamentales. En primer lugar obliga a las diferentes secciones nacionales a proceder a un análisis y discusión muy superficial de las materias a tratar, y como corolario del primer punto, esto lleva a realizar Recomendaciones o Disposiciones que en definitiva tienen escasa posibilidad de lograr un cumplimiento real y efectivo.

Es necesario por lo tanto acelerar la elaboración de la agenda para que cada Sección Nacional disponga del tiempo necesario para su preparación. Sería interesante también que en un primer término (hasta solucionar el problema de la escasez de recursos), la Comisión tratase temas que realmente estén relacionados con la labor legislativa donde se necesite la intervención Parlamentaria, para luego sí, en un futuro, ocuparse de otros temas que aborden otros aspectos de la rica agenda del MERCOSUR.

31 En el caso de Brasil, la oposición entre los Estados y el Gobierno Central es clara, donde los primeros no participan del proceso de toma de decisión en el ámbito del MERCOSUR, verificándose aquí una clara transferencia de competencias hacia el nivel federal.

32 CEFIR. Op. Cit Pág 90.

33 Soares, Monteiro y Maria Claudia Drummond. Op.cit pág 8.

4.6. El Parlamento Virtual

Como ya mencionáramos previamente, la importancia que conlleva la creación de un parlamento virtual para mejorar y acelerar el funcionamiento de la CPC, no puede obviarse. El diputado Ricardo Laferriere ha expresado claramente la relevancia de dicho órgano: “*Desde hace un par de años he incentivado la lucha por la construcción en cada uno de los cuatro parlamentos nacionales de una sala de videoconferencia de 16 escaños a los efectos de realizar deliberaciones semanales. La dimensión parlamentaria del MERCOSUR nunca crecerá si se reduce a una reunión semestral plenaria y si no se incluye en su agenda temas cotidianos. Cuando se reúne cada 6 meses, los temas que han generado atención en la gente de manera crítica durante el semestre ya están totalmente desactualizados y los Poderes Ejecutivos de cada país han tenido que dar respuesta porque la realidad social se las impone. Por otra parte, estaríamos ahorrando gastos de viáticos y de tiempo.... También debemos considerar el involucramiento de legisladores especializados que no forman parte de la CPC. Ello no sólo mejora la calidad de las decisiones sino que las vuelve más democráticas. Hay que tener en cuenta que hoy muchas de las decisiones trascendentes, muchas veces de índole legislativa las toman funcionarios de Cancillería sin responsabilidad política ni sometidos a control electoral.*”³⁴

Estas palabras nos llevan a dos reflexiones. En primer lugar que en una estructura democrática, no debe existir la concentración de los recursos de autoridad en un solo poder; la toma de decisiones, de ser ejercida por el poder ejecutivo, debería estar sometida a cierto grado de control parlamentario. Ciertos autores han argumentado que este control parlamentario se ejerce a la hora de incorporar la normativa al ordenamiento jurídico interno. Si bien es cierto que el parlamento puede o no aprobar la marcha del proceso incorporando o no ciertas resoluciones, este no tiene incidencia en la determinación del rumbo del MERCOSUR, sin obviar el hecho que gran parte de las normas MERCOSUR pueden ser aprobadas por decretos del poder ejecutivo, sin requerir aprobación parlamentaria.

En segundo lugar, podemos suponer que oponer eficiencia a democracia (en particular democracia deliberativa), no tiene razón de ser. Para Leferriere “*la democratización del MERCOSUR y el mejoramiento de la calidad de sus decisiones son parte del mismo asunto. En ese sentido, la conciencia integracionista de la CPC.... incluye formulaciones a la par de la más fina y lúcida teoría política*”.³⁵

4.7. El déficit democrático en el MERCOSUR

La cuestión sobre si existe o no déficit democrático en el MERCOSUR se ha planteado con fuerza desde los inicios del proceso. El déficit democrático puede plantearse a dos niveles. En los últimos años, el MERCOSUR ha visto como las decisiones unilaterales adoptadas por los diferentes Estados Partes, o ciertos acuerdos de comercio bilaterales que han suscrito los socios del MERCOSUR con otros gobiernos o procesos de integración, han representado una violación a los principios rectores del Tratado de Asunción y el Protocolo de Ouro Preto.

34 CLAEH. Op.cit Pág 8.

35 Idem. Pág 8.

La adopción de medidas restrictivas al comercio entre los socios sin consulta previa, la modificación de aranceles, las medidas antidumping infundadas, o la participación de los mismos sectores empresariales o sociales para dificultar o imposibilitar la libre circulación de bienes³⁶, son tantos ejemplos de la dificultad que poseen los órganos decisorios del MERCOSUR y los ejecutivos de los cuatro países para hacer respetar las normas que debieran garantizar la transparencia del proceso. Esta situación ha llevado a que el MERCOSUR pierda credibilidad tanto a nivel interno como externo. Para un proceso que en los años noventa había sido considerado como el más ambicioso de toda América, parece ser que la realidad económica pero sobre todo la falta de visión y compromiso político en los últimos años, han recortado las alas del sueño integrador Latinoamericano.

En segundo lugar, el déficit democrático es el resultado inevitable de la opción institucional del MERCOSUR de optar por un esquema intergubernamental. La situación del MERCOSUR puede verse reflejada en las palabras de Jacques Delors cuando expresaba que “...la construcción europea se ha estado realizando, durante mucho tiempo, por una especie de dulce despotismo ilustrado...”³⁷. Este despotismo, entendido como la centralización del poder y las decisiones en los Poderes Ejecutivos y sus burocracias, es aún más fuerte en el caso del MERCOSUR que en la Unión Europea, ya que no existe un parlamento supranacional que tenga potestades de control y gerencia del proceso.

Para Rodolfo Geneyro, este déficit democrático se debe a que estructuras de integración como el MERCOSUR, carecen de un sistema propio de control y de instancias de codecisión. Esta debilidad en los mecanismos de control se agrava porque los estados partes tienen regímenes presidencialistas.³⁸

Si se pretende superar el déficit democrático, es necesario modificar la estructura institucional del MERCOSUR, “Avanzar progresivamente hacia un esquema con contenidos supranacionales crearía las condiciones para dotar al sistema de mayores controles. De todos modos, esto sólo es posible en la medida en que esa institucionalidad descansa en una definición común del concepto estratégico del interés regional”³⁹

Como consideramos que el MERCOSUR se encuentra muy lejos de entablar cualquier debate relativo a la supranacionalidad de sus órganos, deben centrarse los esfuerzos en fortalecer el funcionamiento de la Comisión Parlamentaria Conjunta como lo hemos propuesto a lo largo de este trabajo.

BIBLIOGRAFÍA

- Abreu, Sergio. 1998. “La Comisión parlamentaria Conjunta y los parlamentos de los Estados Miembros del MERCOSUR”. Montevideo. CEFIR.
- Accioly Pinto de Almeida, Elizabeth. 1998. “MERCOSUR Unión Europea: estructura jurídico-institucional”. Curitiba. Juruá Editora

36 Ejemplo de esto son los frecuentes cierres de frontera por parte de los productores brasileños durante un tiempo indeterminado sin que exista una firme actuación del Ejecutivo para impedir o detener tales actos violatorios del MERCOSUR.

37 CLAEH. Op cit. Pág 1.

38 Idem. Pág 17.

39 Idem. Pág 18.

- Alimonda, Héctor. 1998. "El MERCOSUR y la democracia en Brasil". Cuadernos de Nueva Sociedad- n°2.
- Araújo Fraga, Ernesto Henrique; et al. 1996. "Mercosul Hoje". San Pablo. Editora Alfa Omega.
- Babace, Héctor. 1998. "Las relaciones laborales en el Mercosur" en Introducción al estudio de las relaciones laborales en los procesos de integración. Montevideo. FCU.
- Banque Sudameris Etudes économiques. "Le Mercosur: situation actuelle et perspectives". Julio 1997. Paris
- Basso, Maristela. 1998. "El Mercosur y la Unión Europea" en Revista de Derecho del Mercosur, vol 2.
- Bernal-Meza, Raúl. 2001. "Institucionalización del Mercosur" en Mercosur: desafío político; Benecke, Dieter W; Loschky, Alexander; ed. Buenos Aires. CIEDLA
- Bizzozero, Lincoln; Vera, Tabaré. 1995. "De Asunción a Ouro Preto: definiciones y estrategia en la construcción del MERCOSUR". Montevideo. Universidad de la República (Uruguay), Departamento de economía.
- Bouzas, Roberto. 1996. "Informe MERCOSUR, n°1". Buenos Aires. BID-INTAL.
- Caetano, Gerardo, ed.; Perina, Rubén, ed. 2000. "Parlamentos e instituciones en el MERCOSUR: los nuevos desafíos". Montevideo. CLAEH.
- CEFIR. 1998. "La Comisión Parlamentaria Conjunta: una visión de su funcionamiento" en seminario "Perspectivas Institucionales del Mercosur: Organización y Funcionamiento de la CPC". Montevideo.CEFIR.
- CLAEH. 1999. "Fortalecimiento de la Dimensión Parlamentaria e institucional del proceso de integración: pautas para una futura evolución" en seminario sobre "Dimensión Institucional del Mercosur. OEA/UOD/CLAEH
- Dreyzin de Klor, Adriana. 1998. "La dinámica institucional del Mercosur", en Revista de Derecho del Mercosur/La Ley, vol.2, n°3.
- Ermida Uriarte, Oscar. 1997. "Institucionalidad laboral del Mercosur", en Revista de Derecho del Mercosur/La ley, n°2.
- Ermida Uriarte, Oscar. 2000. "La ciudadanía laboral en el Mercosur", en Ciudadanía y Mundialización, Podestá, Bruno, coord. Madrid. Cideal.
- Galeano Perrone, Carlos. 1995. "Ordenamiento Jurídico del Mercosur". Asunción. Intercontinental
- González, Flavio Floreal. 1999. "Mercosur: Incompatibilidad de sus instituciones con la necesidad de perfeccionar la Unión Aduanera. Propuesta de cambio" en Integración y Comercio, año 3, n°9. BID-INTAL.
- González-Oldekop, Florencia. 1997. "La integración y sus instituciones: los casos de la Comunidad Europea y el Mercosur", en Fundación Centro de Estudios Políticos y Administrativos. Buenos Aires. Ediciones Ciudad Argentina.

- Grote, Rainer; Silvero Salgueiro, Jorge. 1999. “*La construcción del Mercado Común del Sur a través de relaciones jurídicas múltiples*” en Boletín Europeo de la Universidad de la Rioja, n°5. Univesidad de la Rioja.
- Menem, Carlos Saúl. 1996. “*Qué es el Mercosur?*”. Buenos Aires. Ediciones Ciudad Argentina.
- MERCOSUR. 1997. “*Estructura Orgánica del MERCOSUR*”. Montevideo.
- Midón, Mario. 1998. “*Derecho de la integración: aspectos institucionales del MERCOSUR*”. Buenos Aires. Rubinzal-Culzoni Editores.
- Moavro, Horacio. 1998. “*Las competencias de la CPC y sus vínculos con otros órganos e instancias del Mercosur: alternativas para su reforzamiento*” Montevideo. CEFIR.
- Oportti, Didier. 1995. “*La nueva estructura institucional del Mercosur*” en Cuaderno de Negocios Internacionales e Integración. Montevideo. Universidad Católica del Uruguay.
- Oportti, Didier. 1996. “*Mercosur, problemas relativos a la internación y otros aspectos jurídicos*” en Estrategia de Articulación y Reforzamiento de las Capacidades de Gestión de una Unión Aduanera: opciones para el Mercosur. Montevideo. CEFIR.
- Perez Antón, Romeo. 2001. “*Proceso de toma de decisiones en el Mercosur*” en Mercosur: desafío político. Buenos Aires. CIEDLA.
- Perez Otermin, Jorge. 2000. “*El Mercado Común del Sur, desde Asunción a Ouro Preto: aspectos jurídicos institucionales*”. Montevideo. FCU.
- Piedra Cueva, Enrique. 1996. “*Organización y gestión del FCES: una propuesta para el debate*” en El FCES del Mercosur y las Dimensiones Sociales de la Integración. Montevideo. CEFIR.
- Rimoldi de Ladmann, Eve. 1995. “*Mercosur y Comunidad Europea*”, Buenos Aires. Ediciones Ciudad Argentina.
- Rimoldi de ladmann, Eve. 2000. “*La toma de decisiones en el Mercosur*” en Derecho y política de defensa de la competencia; análisis comparado. Buenos Aires. La Ley.
- Ruiz Díaz Labrano, Roberto. 1998. “*Mercosur: integración y derecho*”. Buenos Aires, Ediciones Ciudad Argentina.
- Soares, Monteiro; Drummond, Claudia. 1999. “*Fortaleciemnto da ataucao Parlamentar e institucional no proceso de integração do Mercosul*” en seminario sobre “Dimensión Institucional del Mercosur. OEA/UOD/CLAEH

