

Ruben Correa Freitas (Uruguay) *

Los órganos del Mercosur: hacia la conformación de un Parlamento común

1. Introducción

En ocasión de haber participado en el V Congreso de Derecho Público del Mercosur, que se celebró en la ciudad de Buenos Aires en 2003, tuve la oportunidad de realizar una serie de reflexiones sobre un tema de indudable importancia para el Uruguay y de gran actualidad para la región, como es la posibilidad de la conformación de un Parlamento Común del Mercosur.

En efecto, el Mercosur, que nació en el año 1991 como una esperanza para los uruguayos, que tuvo una importante expansión y llegó a casi el 50% de las exportaciones hacia la región, sin embargo se ha transformado en una frustración en los últimos años como consecuencia directa, primero, de la devaluación realizada por el gobierno de Brasil el 13 de enero de 1999, que le costó al Uruguay la pérdida de 400 millones de dólares, y, segundo, por la crisis de la Argentina en el año 2001, cuando decidió terminar con la convertibilidad, causando un perjuicio directo a la economía uruguaya de 300 millones de dólares, con una reducción del 70% de las exportaciones desde el Uruguay hacia la hermana república del Plata.

En síntesis, pues, por decisiones unilaterales de los principales socios del Mercosur, el Uruguay ha sufrido una pérdida de 700 millones de dólares que provocó una abrupta caída del producto bruto interno, una considerable reducción del monto de sus exportaciones, una crisis bancaria que se prolongó durante seis meses con una pérdida del 45% de sus depósitos, un aumento de la tasa de desempleo que ha trepado a niveles superiores al 20% y una crisis económica y social como no se había visto en el país en los últimos cien años de su historia.

* Senador de la República. Profesor agregado de Derecho Constitucional en la Facultad de Derecho de la Universidad de la República. Profesor titular de Derecho Constitucional en la Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas de la Universidad de la Empresa. Profesor de Derecho Constitucional en la Escuela Nacional de Policía. <rccorrea@parlamento.gub.uy>

En el año 2003, soplan nuevos vientos en la región, dado que nuevamente los gobiernos de Argentina y de Brasil, y sobre todo el gobierno brasileño del presidente Luiz Inácio *Lula Da Silva*, que desea tener un rol de liderazgo en América Latina, impulsan decisivamente un relanzamiento del Mercosur. Para ello, quieren un fortalecimiento de los órganos de decisión del Mercosur, procurando entre otras medidas la creación de un Parlamento común.

Pero la creación de un Parlamento del Mercosur requiere no sólo voluntad política, sino también viabilidad para todos los socios del Mercosur, para que éste no se transforme, de una esperanza de mejores oportunidades para sus pueblos, en una frustración colectiva. De nada valdría tener un Parlamento común que sólo sirviera a los intereses de los socios mayores, Argentina y Brasil, con notorio perjuicio para los intereses de sus socios menores, Paraguay y Uruguay.

Es notoria la falta de equidad que existe en el bloque regional mercosuriano, dado que, mientras Argentina y Brasil representan desde el punto de vista económico el 97%, Paraguay y Uruguay sólo representan el 3% de la economía del Mercosur, razón por la cual se impone necesaria y obligatoriamente la adopción de políticas que resuelvan estas inequidades y que promuevan un desarrollo armónico de las economías de los integrantes del espacio común.

2. Los órganos del Mercosur

Con relación a los órganos del Mercosur, corresponde afirmar en primer lugar que el Mercado Común del Sur fue creado por el Tratado de Asunción de fecha 26 de marzo de 1991, por la voluntad política de los gobiernos de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Dicho tratado marco constitutivo del Mercosur ha sido complementado por tres protocolos adicionales: a) el Protocolo de Brasilia de fecha 17 de diciembre de 1991, sobre solución de controversias; b) el Protocolo de Ouro Preto de fecha 14 de diciembre de 1994, por el cual se definieron la naturaleza jurídica del Mercosur y la estructura orgánica del acuerdo de integración regional; c) el Protocolo de Olivos de fecha 18 de febrero de 2002, por el que se perfeccionan las normas sobre solución de controversias, derogando el Protocolo de Brasilia.

A partir del Protocolo de Ouro Preto, el Mercosur tiene personalidad jurídica de derecho internacional, de acuerdo con lo establecido en el artículo 34, por lo que, en función de lo dispuesto por el Tratado de Asunción y el mencionado Protocolo de Ouro Preto, se trata de una entidad intergubernamental, cuyas decisiones son adoptadas sobre el principio de la base del consenso y con la presencia de todos los Estados partes.

Quiere decir, pues, que no estamos frente a la presencia de un órgano supranacional, porque, como afirma el canciller uruguayo Dr. Didier Operti, “se registra la ausencia de instancias supranacionales en el proceso de toma de decisiones de los órganos del Mercosur”, habiendo optado el Protocolo de Ouro Preto por mantener el

sistema de solución de controversias consagrado por el Protocolo de Brasilia, “resistiéndose a incorporar cualquier instancia jurisdiccional, consultiva o contenciosa, limitándose simplemente a amplificar determinadas atribuciones consultivas y en materia de reclamaciones a cargo de la Comisión de Comercio”.¹

En el Tratado de Asunción de 1991 sólo se prevén dos órganos: el Consejo de Mercado Común y el Grupo Mercado Común. A partir de los Protocolos de Ouro Preto de 1994 y de Olivos de 2002, el Mercosur tiene la siguiente estructura orgánica:

- a) *Consejo del Mercado Común*: es el órgano superior del Mercosur, que se integra con los ministros de Relaciones Exteriores y los ministros de Economía, o sus equivalentes, de los Estados partes.
- b) *Grupo Mercado Común*: es el órgano ejecutivo del Mercosur, integrado por cuatro miembros titulares y cuatro miembros alternos por país, designados por los respectivos Gobiernos.
- c) *Comisión de Comercio del Mercosur*: es el órgano encargado de asistir al Grupo Mercado Común, al que le compete velar por la aplicación de los instrumentos de política comercial común acordados por los Estados partes. Se integra con cuatro miembros titulares y cuatro miembros alternos por Estado parte.
- d) *Comisión Parlamentaria Conjunta*: es el órgano representativo de los Parlamentos de los Estados partes en el ámbito del Mercosur, integrado por igual número de parlamentarios de los Estados partes, cuyos miembros serán designados por los respectivos Parlamentos nacionales.
- e) *Foro Consultivo Económico-Social*: es el órgano de representación de los sectores económicos y sociales, integrado por igual número de representantes de cada Estado parte.
- f) *Secretaría Administrativa del Mercosur*: es el órgano de apoyo operativo, que tiene su sede en la ciudad de Montevideo.
- g) *Tribunal Arbitral Ad Hoc*: creado por el Protocolo de Olivos, se integra con tres árbitros, con competencia para solucionar las controversias que se planteen entre los Estados partes.
- h) *Tribunal Permanente de Revisión*: creado por el Protocolo de Olivos, se integra con cinco árbitros, tiene su sede permanente en la ciudad de Asunción, con competencia para resolver el recurso de revisión contra los laudos arbitrales del Tribunal Arbitral Ad Hoc. Los laudos del Tribunal Permanente de Revisión son inapelables, obligatorios para los Estados partes en la controversia, y tienen con relación a ellos fuerza de cosa juzgada.

¹ Didier Opertti Badan: “Perspectivas de la institucionalidad del Mercosur”, en *Revista Uruguaya de Derecho Internacional Privado*, nº 2, Montevideo, 1997, pp. 15-17.

Esta estructura orgánica del Mercosur nos permite ver que hay tres órganos decisorios, que son el Consejo del Mercado Común, el Grupo Mercado Común y la Comisión de Comercio; un órgano de representación parlamentaria, que es la Comisión Parlamentaria Conjunta; un órgano consultivo, que es el Foro Consultivo Económico y Social; un órgano de apoyo, que es la Secretaría Administrativa del Mercosur; y finalmente, órganos de solución de controversias, que son el Tribunal Arbitral Ad Hoc y el Tribunal Permanente de Revisión.

3. La Comisión Parlamentaria Conjunta

En el Tratado de Asunción, que le dio nacimiento al Mercosur, se hace una referencia puramente formal a la Comisión Parlamentaria Conjunta en el artículo 24. Concretamente se establece que: “Con el objeto de facilitar el avance hacia la conformación del Mercado Común se establecerá una Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur. Los Poderes Ejecutivos de los Estados Partes mantendrán informados a los respectivos Poderes Legislativos sobre la evolución del Mercado Común objeto del presente Tratado”.

En consecuencia, en el Tratado de Asunción la Comisión Parlamentaria Conjunta no estaba prevista como un órgano dentro de la estructura institucional. Posteriormente, en el Protocolo de Ouro Preto de 1994, se le da a la Comisión Parlamentaria Conjunta el carácter de órgano del Mercosur, aunque sin el carácter de órgano de decisión, como sí lo tienen el Consejo del Mercado Común, el Grupo Mercado Común y la Comisión de Comercio del Mercosur (artículo 2 del Protocolo de Ouro Preto).

De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 22 del Protocolo de Ouro Preto, la Comisión Parlamentaria Conjunta “es el órgano representativo de los Parlamentos de los Estados Partes en el ámbito del Mercosur”. El artículo 23 prescribe que la mencionada Comisión estará integrada por igual número de parlamentarios de los Estados partes. Por su parte, el artículo 24 establece que los integrantes de la Comisión Parlamentaria Conjunta serán designados por los respectivos Parlamentos nacionales, de acuerdo con sus procedimientos internos.

¿Cuáles son las competencias de la Comisión Parlamentaria Conjunta? El artículo 25 le asigna como competencias:

- a) la de procurar acelerar los procedimientos internos correspondientes en los Estados partes para la pronta entrada en vigencia de las normas emanadas de los órganos del Mercosur;
- b) la de coadyuvar en la armonización de legislaciones, tal como lo requiera el avance del proceso de integración.

Finalmente, el artículo 26 del Protocolo de Ouro Preto prevé que la Comisión Parlamentaria Conjunta puede remitir recomendaciones al Consejo del Mercado Común, por intermedio del Grupo Mercado Común.

De acuerdo con el Reglamento, la Comisión Parlamentaria Conjunta se integra con un máximo de sesenta y cuatro parlamentarios de ambas Cámaras, correspondiendo un máximo de dieciséis legisladores por cada Estado parte, e igual número de suplentes.

En síntesis, pues, la Comisión Parlamentaria Conjunta tiene carácter consultivo, deliberativo y de formulación de declaraciones, de disposiciones y de recomendaciones.²

4. El Parlamento Europeo

La Unión Europea se rige por varios tratados, entre ellos los más importantes son los Tratados de Roma de 1957, de Maastricht de 1992 y de Ámsterdam de 1997. Actualmente la Unión Europea se integra por quince países, pero a partir del año 2004 estará integrada por veinticinco, dado que recientemente se ha resuelto la incorporación de diez nuevos países.

El Tratado de Roma de 1957 establece que el Parlamento Europeo representa a los pueblos de los Estados reunidos en la Comunidad. Por ello es que el Parlamento Europeo está integrado por 626 diputados, que representan a los 375 millones de europeos que viven en los quince países miembros de la Unión Europea. Los diputados europeos son elegidos directamente por sufragio universal y secreto, cada cinco años, mediante el sistema de representación proporcional.

Cada Estado miembro de la Unión Europea tiene el número de diputados que está fijado en el Tratado, pero la distribución de los diputados en Sala no se hace por Estado sino por grupos políticos. Es así como en la actualidad existen siete grupos políticos en el Parlamento Europeo, formados por representantes de más de cien partidos políticos nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea.

- a) *Competencias legislativas.* En lo que se refiere a las competencias del Parlamento Europeo, corresponde expresar que éste ejerce las competencias tradicionales del Poder Legislativo en el derecho comparado, que son la competencia en materia legislativa, la competencia en materia presupuestal y la competencia de control.

En lo que tiene que ver con las competencias legislativas del Parlamento Europeo, debe precisarse que el procedimiento legislativo comunitario, según lo dispuesto por el Tratado de Maastricht, exige la codecisión en pie de igualdad entre el Parlamento Europeo y el Consejo Europeo, los cuales aprueban en forma conjunta los textos legislativos propuestos por la Comisión Europea. A su vez, el Tratado de Ámsterdam de 1997 ha consagrado el derecho de iniciativa política del Parlamento Europeo.

² Jorge Pérez Otermin: *El Mercado Común del Sur*, FCU, Montevideo, 2000, p. 94.

- b) *Competencias presupuestarias.* En materia presupuestal de la Unión Europea, la competencia corresponde al Parlamento Europeo y al Consejo Europeo. Pero es el Parlamento Europeo el que aprueba los gastos que contiene el presupuesto anual comunitario, como por ejemplo, asignando mayores recursos para las regiones menos prósperas o en la política de empleos, etc. También puede rechazar el presupuesto, si considera que éste no se ajusta con las necesidades de la Unión.
- c) *Competencias de control.* El Parlamento Europeo ejerce un control democrático sobre el conjunto de la actividad de la Comunidad, de tal manera que controla las actividades de la Comisión Europea, del Consejo de Ministros y a los órganos de la política exterior y de seguridad, pudiendo incluso designar comisiones de investigación.

Además de las competencias mencionadas, el Parlamento Europeo participa en la designación de la Comisión Europea, dado que aprueba el nombramiento del presidente de la Comisión, celebra audiencias con los candidatos para los diferentes cargos de comisario y resuelve si otorga o no su confianza a la Comisión Europea. El Parlamento Europeo le comunica recomendaciones al Consejo Europeo y el presidente del Parlamento Europeo se dirige al Consejo Europeo cada vez que éste se reúne. Una vez terminadas las reuniones del Consejo Europeo, que deben celebrarse por lo menos dos veces al año, el presidente del Consejo Europeo debe presentar un informe al Parlamento Europeo.

5. La conformación de un Parlamento del Mercosur

Es indudable que el Mercosur no es una comunidad al estilo europeo, no ha generado una estructura de órganos supranacionales ni tampoco ha creado un derecho comunitario. Tal como lo he afirmado en el III Congreso de la Asociación de Derecho Público del Mercosur, celebrado en Buenos Aires en 1999, el Mercosur es una entidad intergubernamental, con personería jurídica de derecho internacional.³ Desde el punto de vista de la integración, el Mercosur es una unión aduanera imperfecta, por lo que estamos ante un estadio más del acuerdo de libre comercio, tal como surge del Tratado de Montevideo de 1980 que creó la ALADI.

La voluntad política de relanzar el Mercosur, tal como se manifiesta por las autoridades de los países miembros, nos lleva a meditar sobre los pasos a recorrer en este difícil camino de la integración regional.

Antes de pensar en la constitución de un Parlamento del Mercosur, en primer lugar, estimo que debe haber un sinceramiento y un compromiso muy firme de los Gobiernos de la región, en especial de Argentina y de Brasil, que son los socios mayores del Merco-

³ Ruben Correa Freitas: *Derecho constitucional contemporáneo*, tomo I, FCU, Montevideo, 2002, p. 54.

sur, de afirmar y profundizar el proceso de integración. Especialmente, debe haber un compromiso de coordinación de las políticas de los Estados, evitando que las decisiones unilaterales de éstos perjudiquen notoriamente el proceso de integración.

En segundo lugar, debe resolverse como cuestión previa el problema de las asimetrías entre los Estados miembros. En tal sentido, el Mercosur fue creado en 1991 partiendo de una igualdad jurídica de los Estados miembros, pero la realidad es que hay una enorme desigualdad entre ellos. Así es como Argentina y Brasil representan el 97% de la economía del Mercosur, mientras que Paraguay y Uruguay sólo representan el 3% de la economía global del grupo regional. Considero que un paso imprescindible para resolver el problema de las asimetrías en el bloque regional es ampliar el Mercosur para que se integren a él otros países de la región, como pueden ser Bolivia y Chile. ¿Por qué? Porque la incorporación al Mercosur de países como Bolivia y Chile permitirá un mayor equilibrio con los dos Estados grandes, que son Argentina y Brasil, en beneficio de los Estados pequeños, que son Paraguay y Uruguay. En otros términos, la eventual participación como miembros del Mercosur de Bolivia y de Chile, conjuntamente con Paraguay y Uruguay, le dará al proceso de integración un mayor equilibrio económico, social y cultural, generará un mayor dinamismo en el comercio internacional y constituirá una mayor presencia en el concierto internacional.

En tercer lugar, debe haber un fortalecimiento en lo inmediato de los órganos del Mercosur, en especial de la Secretaría Administrativa, que debe dejar de llamarse Secretaría Administrativa para ser directamente la Secretaría del Mercosur, es decir, un órgano con mayor poder de decisión en el proceso de integración y no un mero órgano de trámite y archivo de las decisiones. Además, y especialmente, debe resolverse definitivamente la cuestión de la solución de controversias, dejando de lado el procedimiento previsto primero por el Protocolo de Brasilia y después por el Protocolo de Olivos. En esta materia, debe integrarse un Tribunal de Justicia del Mercosur, que garantice plenamente a las partes el respeto irrestricto de las normas emanadas de los órganos del Mercosur, independientemente del hecho de que aún no estamos ante la existencia de un derecho comunitario, sino del derecho de la integración o derecho mercosuriano.

En cuarto lugar, debe pensarse con mucho cuidado cómo habrá de integrarse el Parlamento del Mercosur, es decir, si habrá una representación paritaria de los Estados miembros o si en cambio se recurrirá a la representación proporcional de los Estados miembros del Mercosur. La representación proporcional considero que sería impensable, dado que Brasil tiene 175 millones de habitantes, Argentina 37 millones, Paraguay 5 millones y Uruguay tiene apenas 3 millones de habitantes. En la hipótesis de que pensáramos en un Parlamento del Mercosur integrado por 100 diputados, elegidos directamente por los ciudadanos de los Estados miembros, Brasil tendría 75 diputados, Argentina tendría 20, Paraguay tendría 3 y Uruguay tendría 2 diputados. Por esta sencilla razón, se necesita pensar en un mayor equilibrio entre los Estados

partes, con una distribución más equitativa de los escaños parlamentarios, evitando que en definitiva el Mercosur sea dirigido por un solo Estado miembro.

En quinto lugar, deben tenerse en cuenta, antes de crear el Parlamento del Mercosur, las críticas de la ciudadanía hacia el sistema político y en especial hacia el Parlamento y hacia los legisladores. La constitución de un Parlamento común significaría mayores gastos, derivados de la elección de los diputados mercosurianos, del pago de las remuneraciones a éstos y a los funcionarios, así como los gastos necesarios para el funcionamiento del órgano legislativo comunitario.

6. Conclusiones

El Mercosur nació como una esperanza para los pueblos y los gobiernos de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, y al poco tiempo se constituyó en una oportunidad y en un desafío para el desarrollo económico y social de los Estados partes. Lamentablemente, las sucesivas crisis de Brasil en 1999 y de la Argentina en 2001 condujeron al proceso de integración por un camino de frustraciones, de desesperanzas y de rechazo al proceso de integración.

El deseo y la voluntad de crear un Parlamento común, animados por una fuerte voluntad política de los gobiernos de turno, no nos debe hacer olvidar la experiencia europea, ni las dificultades provenientes de las fuertes asimetrías entre los países miembros del Mercosur.

En síntesis, pienso que la conformación del Parlamento del Mercosur debe pasar por un largo proceso de meditación y de negociación entre las partes, y que es de fundamental importancia la incorporación previa de otros países de la región al proceso de integración, para evitar que las asimetrías económicas que existen entre los Estados partes hagan inviable un proyecto de tales características, pero que nos compromete a todos como un mandato de nuestros libertadores Artigas, Bolívar y San Martín.

Montevideo, 26 de junio de 2004.