

Integración Regional & Derechos Humanos / Revista Regional Integration & Human Rights / Review

El intercambio de datos personales entre la Unión Europea y América Latina

Roberto Cippitani

Sistema interamericano: las garantías mínimas del debido proceso aplicadas a los procedimientos migratorios

Calogero Pizzolo

El Derecho Parlamentario del Mercosur

Mariana Rodríguez Saumell de Koch

Derechos de los refugiados en la República Argentina

Federico Irusta

Las inmunidades parlamentarias

Comentario a la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el caso "Oriol Junqueras Vies"

Natalí Mariana Pavioni

Libre circulación de personas y reagrupación familiar

Comentario a la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el caso "Chenchooliah"

Nadine Abadi, Martín Canepa, Ricardo Fernández y Melina Fickinger

Protección de datos, libertad de expresión y derecho al olvido

A propósito de los asuntos C-136/17, C-507/17, y C-673/17 tratados por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea

Mariano Liszczyński y María del Pilar García Martínez

Concepto de familia e Interés Superior del Niño

Comentario a la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el caso "Bajratari"

Agustín Fabbriatore, Andrea Sisaro y Florencia L. Causada Calo

RI&HR

Jean Monnet
Centre of Excellence
"Regional Integration
and Human Rights"

Jean Monnet
Centro de Excelencia
"Integración Regional
y Derechos Humanos"

IR&DH



Año VIII – Nr. 1 – 2020



Cofinanciado por el programa Erasmus+ de la Unión Europea



Integración Regional & Derechos Humanos /Revista Regional Integration & Human Rights /Review

Revista del Centro de Excelencia Jean Monnet
Universidad de Buenos Aires – Argentina

Segunda época
Antigua Revista Electrónica de la Cátedra Jean Monnet
(2013 - 2019)

Año VIII – N° 1 – 2020

ISSN: 2346-9196

Av. Figueroa Alcorta 2263 (C1425CKB)
Buenos Aires - Argentina
jeanmonnetcentre@derecho.uba.ar

El Derecho Parlamentario del Mercosur

§

Mariana Rodríguez Saumell de Koch¹

Resumen: La autora analiza las implicancias que ha tenido el Parlasur como instrumento en el proceso de legitimación democrática del Mercosur. Así, explica el estado de situación de este cuerpo parlamentario en la región. Además, la autora desarrolla las fuentes de conflicto en el proceso de integración regional que han tenido lugar en relación con este parlamento.

Palabras clave: *Parlasur – Mercosur – Parlamento – Integración regional – fuentes de conflicto*

Abstract: In this article the author analyses the implications that has had the “Parlasur” parliament as an instrument in the process of democratic legitimization of the regional integration system of “Mercosur”. Thus, she explains the state of the situation of this parliamentary body in the region. Furthermore, the author develops the sources of conflicts in the regional integration process that has taken place with regard to this parliament.

Key Words: *Parlasur – Mercosur – parliament – Regional integration – sources of conflict*

¹ Abogada Especialista en Elaboración de Normas Jurídicas por la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires.

Sumario:

I. Legitimación democrática del Mercosur, el Parlamento. II. Conflicto de organización en la elección directa de parlamentarios del Mercosur. III. Observatorio de la Democracia del Parlamento del Mercosur. IV. El Derecho Parlamentario del Mercosur: a) Solicitud de Opinión consultiva ante el Tribunal Permanente de Revisión del Mercosur b) función disciplinaria c) Actos y Jurisprudencia parlamentaria. V. Conclusiones.

I. Legitimación democrática del Mercosur, el Parlamento

La incorporación del Parlamento presupone un avance en el proceso encaminado a legitimación democrática del Mercosur. Las instituciones que lo componen de naturaleza intergubernamental tendrán la oportunidad de verse favorecidos en la toma de decisiones, en los niveles diplomáticos, receptando o atendiendo la dimensión representativa de los parlamentarios que los ciudadanos de los estados partes eligen por sufragio directo, universal y secreto, conforme regula el Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur (PCPM).

En uno de los tantos debates encaminados a sancionar la ley para la elección directa de parlamentarios argentinos del Mercosur, en la reunión plenaria de las comisiones competentes del Senado de la Nación (17-08-2010), Dalla Vía sostuvo que “el Mercosur es un proyecto que nació desde el Ejecutivo y el déficit que tuvo en sus comienzos (...) fue que originalmente toda su tarea se concretó en las Cancillerías, en los Ministerios de Economía y en los Ministerios de Relaciones Exteriores. Es decir que la creación de un Parlamento del Mercosur tiende a equilibrar ese déficit democrático”.

El proceso de toma de decisiones del Mercosur está aún en su génesis en cuanto al grado de representatividad que se requiere para legitimizar el sistema, ello por lo acotado de las competencias atribuidas al órgano parlamentario. En el entramado de los procesos para dictar normas delegadas a ser internalizadas por los estados partes (EP) o sobre control presupuestario, el Parlamento del Mercosur carece de funciones relevantes.

Este proceso de legitimación tuvo su origen en la Unión Europea (UE), pero fue receptado en el Mercosur. Para comprenderlo a fondo resulta oportuno remitir al discurso pronunciado por el Embajador de la UE en la VII Sesión Ordinaria del Parlamento del Mercosur o Parlasur (19-11-2007) en ocasión del tratamiento Proyecto de Cooperación de la UE “Apoyo a la Instalación del Parlamento del Mercosur” (EC – Proyecto ALA/2006/018-200)”.

En esa oportunidad Hanna señaló que “el objetivo general del proyecto es favorecer la integración regional y el reforzamiento institucional del Mercosur mediante la creación y el funcionamiento del Parlamento del Mercosur, profundizando y consolidando la legitimidad democrática a través de la participación de los grupos políticos y de la sociedad civil”. Además recordó que, como ha acontecido en la Unión Europea (UE), el proceso “no se limita a la integración económica y comercial de sus países miembros. Ambos bloques tienen como finalidad mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos y promover los valores que hemos escuchado: el respeto por la democracia, los derechos humanos, el desarrollo económico y social sostenible y el cuidado del medio ambiente. Estos son valores que compartimos”.

En apretada síntesis, Hanna afirma que no hay integración sin instituciones fuertes que trabajen, no solo por el interés nacional, sino a favor del interés regional. En particular, el Parlamento incidirá en tres aspectos claves del proceso de integración. En primer lugar, en la legitimidad de la representación ciudadana, derivada de la elección, que deberá actuar como caja de resonancia de la sociedad civil y generar propuestas políticas cuyos beneficios lleguen al ciudadano; en segundo término, en la consolidación del componente democrático regional y, en tercer lugar, en la seguridad política del bloque, mejorando la calidad política de su normativa.

El PCPM recepta en sus considerandos la demanda de legitimidad: la instalación del Parlamento del Mercosur, con una adecuada representación de los intereses de los ciudadanos de los Estados Partes, significará un aporte a la calidad y equilibrio institucional del Mercosur, creando así un espacio común en el que se refleje el pluralismo y las diversidades de la región.

A su vez, la normativa constitutiva establece que el Parlasur contribuye a la democracia, la participación, la representatividad, la transparencia y la legitimidad social en el desarrollo del proceso de integración y de sus normas.

Con respecto a los parlamentarios, su elección directa está prevista en el artículo 1º y 6º del PCPM y sus disposiciones transitorias, receptada legalmente en Paraguay y Argentina. La conformación mediante representación indirecta fue un recurso de naturaleza provisoria; pero esta transición se fue extendiendo a partir de Decisiones del principal órgano intergubernamental del Mercosur, el Consejo del Mercado Común (CMC). Por su parte, Brasil y Uruguay persisten en la elección indirecta.

Recientemente –2019–, la omisión del Gobierno argentino de convocar a elecciones directas para renovar los parlamentarios elegidos en el 2015, significó un retroceso institucional para el Mercosur e internamente la privación a los ciudadanos argentinos a ejercer el derecho legalmente establecido en la ley 27.120, tanto para elegir como para ser elegidos en sufragio directo. De la misma forma se conculcó el derecho de los partidos políticos a nominar candidatos. Profundizaremos sobre esta cuestión más adelante.

Otro aspecto que afecta al Parlamento son las limitaciones competenciales para participar de los grandes debates de la integración, en virtud de que se tiende a considerarlo simplemente como un órgano consultivo. Por eso, como el Parlamento Europeo en sus orígenes, <está en formación una mayor oportunidad para la consideración de las minorías políticas y las prerrogativas ciudadanas, aquellas que den lugar a la caja de resonancia que necesita toda estabilidad y progreso democrático regional.

A continuación, analizaremos las fuentes del derecho y del ordenamiento jurídico parlamentario del Mercosur siguiendo las tres dimensiones que expresa Martínez Elipe (1999)²: las fuentes de dimensión normativa, el Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur, el Reglamento interno del Parlamento del Mercosur (Reglamento Interno) y los acuerdos de sus órganos rectores; las fuentes de su dimensión sociológica –que atienden a los usos y prácticas–, la jurisprudencia parlamentaria, acuerdos políticos y disposiciones de la Mesa Directiva; las fuentes de dimensión axiológica que expresan los valores

² MARTÍNEZ ELIPE, *Introducción al Derecho Parlamentario*, P. 15

superiores del régimen político al que pertenecen, en particular se destaca en ese sentido el Reglamento del Observatorio de la Democracia del Parlamento del Mercosur.

Bajo dicha perspectiva, para conocer el desarrollo del derecho parlamentario del Mercosur, indagaremos sobre los acontecimientos más significativos que tienen lugar en el mismo:

- a) Las acciones del Observatorio de Defensa de la Democracia, para promover la paz, los derechos humanos y la democracia en el sistema regional (dimensiones normativa, sociológica y axiológica);
- b) La relación entre órganos, seleccionando PARLASUR–Tribunal Permanente de Revisión (TPR), a partir de la solicitud de Opinión Consultiva 1/18 sobre pago de dietas a los parlamentarios argentinos y la participación en la selección de los jueces del TPR;
- c) Los distintos actos que emanan del parlamento según su procedimiento y la jurisprudencia parlamentaria. Dilucidar, en grado incipiente, si se presentan potenciales mejoras a partir de la representación directa de sus parlamentarios y cuáles son las materias prioritarias que resuelven;
- d) Las decisiones referidas a su composición: expulsión de sus miembros y la continuidad de los parlamentarios argentinos resuelta por la Mesa Directiva, ante la renuencia de la Argentina a convocar las elecciones que designen a sus reemplazantes.

En segundo lugar analizaremos desde la teoría del conflicto en qué medida se socava la legitimación pretendida con la incorporación del Parlamento del Mercosur, como consecuencia de la dilación atribuida a todos los EP en consumir la representación directa de los parlamentarios.

Describe Pizzolo (2010)³ que la tercera categoría de las fuentes de conflicto en un proceso de integración regional son “los conflictos de organización originados en el funcionamiento del mecanismo institucional. Los conflictos pueden producirse aquí entre

³ PIZZOLO, Derecho e Integración Regional, p. 911

un Estado y un órgano, entre dos Estados miembros con respecto a los mecanismo en sí, o entre dos o más órganos. Pueden deberse a una disidencia fundamentada en intereses o puntos de vistas antagónicos relacionados con aspectos tales como la competencia de los órganos, el personal que los compone, su financiamiento, etc.”

Conviene señalar, a esta altura, conceptos mínimos desde la perspectiva de las fuentes normativas sobre la organización de poder dentro de las estructuras del Mercosur. El Protocolo de Ouro Preto sobre Estructura Institucional del Mercosur —1994—, art. 2, dispone que el Consejo del Mercado Común (CMC), el Grupo Mercado Común (GMC) y la Comisión de Comercio del Mercosur (CCM) son órganos con capacidad decisoria de naturaleza intergubernamental. Como contrapartida, establece a la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC) como el órgano representativo del Mercosur, integrada por 18 legisladores de cada EP elegidos entre los miembros de los respectivos parlamentos nacionales (elección indirecta). Asimismo, el art. 25 establece que corresponderá a la CPC acelerar la pronta entrada en vigor de las normas emanadas de los órganos previstos en el artículo 2º y, a su vez, coadyuvar en la armonización de legislaciones; cuando fuese necesario el CMC podrá consultar a la CPC.

Previamente, el Tratado de Asunción —1991— había establecido la estructura provisional, atribuyendo la gobernanza del bloque a instancias compuestas exclusivamente por autoridades de los Poderes Ejecutivos de los países miembros (CMC y GMC). La conformación de la Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur, incorporada sin funciones específicas y con el objeto genérico de facilitar el avance de la conformación del Mercado Común, recién se incorporó en el último artículo (Art. 24) a instancia de los legisladores nacionales de los EP que participaban en el proceso de negociación.

Cabe destacar de ese período que, en el ámbito de la Subcomisión de Cultura de la CPC, se creó el Parlamento Cultural de Mercosur (PARCUM), para centralizar el apoyo legislativo al denominado Mercosur Cultural. Bajo la supervisión de su Secretaría Técnica Permanente, a cargo de la Dra. Silvia Najul, se llevó a cabo la recopilación⁴ de toda la legislación de los EP sobre derechos de autor, artistas intérpretes y productores de

⁴ PARLAMENTO CULTURAL DEL MERCOSUR. PARCUM, Secretaría Técnica Permanente. Legislación sobre derechos de propiedad intelectual de los Estados Miembros y Asociados del Mercosur.

fonograma de los EP y asociados del Mercosur, instancia que encamina uno de los fines pretendidos por el Mercosur: el desarrollo de la integración cultural.

El PCPM —2005— sustituyó a la CPC por el Parlamento del Mercosur, previendo una conformación por parlamentarios elegidos en forma directa, pero la capacidad normativa del Parlamento si bien fue aumentada, no registró mayor alcance normativo en cuanto a la capacidad regulatoria del sistema de integración. Dicha elección directa simultánea no ha tenido lugar a la fecha.

II. Conflicto de organización en la elección directa de los parlamentarios del Mercosur

El Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur señala que el Parlamento estará integrado por representantes electos por sufragio universal, directo y secreto, de acuerdo con la legislación interna de cada Estado Parte y las disposiciones del mismo (Art. 1). De tal modo, —conforme al Art. 11.2—, a partir de la elección directa el cargo de parlamentario, será incompatible con el desempeño de un mandato o cargo legislativo o ejecutivo en los Estados Partes, como acontecía con la CPC.

En el Art. 6 del PCPM se prevé que, a propuesta del Parlamento, el Consejo del Mercado Común establezca el “Día del MERCOSUR Ciudadano”, para la elección directa de los parlamentarios, de forma simultánea en todos los Estados Partes.

El mandato de los parlamentarios es de cuatro años y se contempla la posibilidad de que sean reelectos; éstos se elegirán de forma conjunta con los suplentes. Los parlamentarios están llamados a representar a los pueblos del Mercosur, respetando su pluralidad ideológica y política. La Decisión CMC n° 28/10⁵ aprueba el Acuerdo Político para la Consolidación del Mercosur y sus propuestas correspondientes la cual, en la Dimensión Parlamentaria, recomendaba ampliar las competencias del Parlamento a fin de facilitar la evolución de las facultades legislativas y de control.

⁵El Acuerdo Político se basa en la Propuesta N° AE/VI SO/2001/N°47, de autoría del Parlamentario brasileño Dr. Rosinha. En este acto de fijan los parámetros de la representación ciudadana con proporcionalidad atenuada teniendo en cuenta el método de representación poblacional decreciente a partir de los parámetros de habitantes de los distintos EP. Ello determina que la Argentina se integre, luego de la segunda etapa de transición, con 43 representantes, Uruguay y Paraguay con 18 cada uno, Brasil con 75 y Venezuela (actualmente suspendida del Mercosur pero con participación en el Parlasur) con 33; Por su parte Bolivia que está en proceso de adhesión también tiene 3 representación con voz pero sin voto.

Con relación al presupuesto, el artículo 20 PCPM establece que el parlamento deberá elaborarlo y aprobarlo, el que será solventado con aportes de los Estados Partes, en función del Producto Bruto Interno y del presupuesto nacional de cada EP. Los criterios de contribución de los aportes mencionados deberán ser establecidos por Decisión del Consejo del Mercado Común, tomando en cuenta la propuesta del Parlamento.

En cuanto a las Disposiciones Transitorias, éstas fijan etapas de transición, desde la representación indirecta por legisladores de los Congresos Nacionales hasta la elección directa de los parlamentarios del Parlasur. En forma resumida la transición finalizaba el 31 de diciembre de 2014, siendo prorrogada posteriormente hasta el 31 de diciembre del 2020, con el objetivo de alcanzar la elección simultánea⁶.

Paraguay fue el primer país en elegir parlamentarios en forma directa; el actual mandato vence en el año 2023, Por su parte, la Argentina procedió a dicha elección en el año 2015 (ley 27.120); Brasil y Uruguay aún no han procedido a dicha elección directa.

En abril del año 2017, bajo iniciativa del Gobierno argentino, los EP suscribieron una Declaración Conjunta y el Protocolo Adicional al Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR (Protocolo Adicional). Este Protocolo Adicional dispone que hasta tanto se realice la elección directa simultánea en todos los EP, el Parlamento funcionará integrado por los legisladores de los Parlamentos Nacionales. De esta manera, se pospusieron las disposiciones del artículo 11.2 sobre incompatibilidades del PCPM, regresando al esquema previsto en el Art. 4º del Acuerdo Político (composición más reducida).

La Declaración Conjunta Relativa al Funcionamiento del Parlamento del Mercosur indica que las elecciones directas deben guardar simultaneidad por todos los ciudadanos de los EP, a fin de evitar desequilibrios en la representación. A dicho efecto, se suscribe el Protocolo Adicional y, a fin de no frustrar su objeto y fin (citan el artículo 57 inciso b de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados como respaldo a la decisión), resuelven suspender parcialmente la aplicación del PCPM (disposiciones transitorias 3ª, párr. 2º y 5ª, párr. 2º).

⁶Decisión CMC n° 18/11 (Recomendación n° 16/10 del PM); Decisión CMC n°11/14 (Recomendación n° 3/13 PM)

De tal modo, que la pretensión jurídica de los Cancilleres de Relaciones Exteriores consiste en que una Decisión Conjunta tiene virtualidad para suspender la aplicación del Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur, —aprobado en Argentina por la ley 26.143, sancionada en septiembre de 2006—, implica desconocer el orden jerárquico de las normas dispuesto en el artículo 41 del Protocolo de Ouro Preto y el 39 del Protocolo de Olivos, y la interpretación de dicha jerarquía analizada por el Tribunal Permanente de Revisión en la OC N° 1/2007 entre otras⁷.

Como veremos seguidamente, esta cuestión ha sido objeto de judicialización en Argentina, pues el Poder Ejecutivo se abstuvo —en el Decreto 343/2019— de convocar a elecciones directas de los parlamentarios del Mercosur bajo esta invocación en contradicción con el artículo 75, inciso 22 y 24 de la Constitución Nacional y desconociendo derechos fundamentales a los ciudadanos argentinos.

Concluye la Declaración Conjunta —Art. 2°— señalando que los parlamentarios del Mercosur elegidos en forma directa con mandato en curso, podrán continuar en su función hasta su finalización. También, hace referencia a los parlamentarios de Paraguay con mandato hasta el año 2023. Recientemente el Senado de Paraguay ha dado media sanción al proyecto de ley que aprueba el Protocolo Adicional y le ha dado giro a la Cámara de Diputados. Esto implica un cambio significativo en la conducta precedente de Paraguay en cuanto a la composición del Parlamento.

En Argentina, el Proyecto de Ley, Expte. n° P.E. 378/19 que acompaña el Mensaje n° 208/2019 del Poder Ejecutivo Nacional solicitando la aprobación del Protocolo Adicional, fue tratado el 11 de marzo del año en curso, en la Comisión de Relaciones Exteriores y Culto del Senado de la Nación, aconsejando —en el dictamen de mayoría— el rechazo de la aprobación del Proyecto de aprobación del Protocolo Adicional por considerarlo un retroceso institucional.

Por su parte, la Cámara Nacional Electoral en la Causa “Partido Justicialista orden nacional y otros c/ Poder Ejecutivo Nacional – Estado Nacional s/amparo—solicita acción de

⁷ PEROTTI (Coord.) “Declaración sobre la suspensión de la elección directa de los parlamentarios ante el Parlamento del Mercosur”, Declaración N° 2/2019 de la Comisión de Juristas para la Integración Regional del Consejo Consultivo de la Sociedad Civil para la Cancillería Argentina, del 5 de junio de 2019,

inconstitucionalidad” (Expte. n° CNE 3059/2019/CA1) advirtió que no es una facultad discrecional del Poder Ejecutivo convocar a elecciones. Por el contrario, se trata de un acto reglado que le viene impuesto (Art. 52, Inc. 7º, ap. A, del Código Electoral Nacional). Por lo tanto, todas las categorías fijadas por la ley electoral deben incorporarse, entre ellas los Parlamentarios del Mercosur por distrito nacional y por distrito regionales, conforme el artículo 53 del Código Electoral Nacional; corresponde que el PEN convoque a elecciones de Parlamentarios del Mercosur para elegir por sistema mixto los 43 parlamentarios.

La ley 27.120 incorpora al Código Electoral Nacional el Capítulo IV, “De la elección de los parlamentarios del Mercosur”. En el artículo 164 bis dispone que estos parlamentarios serán elegidos por un sistema mixto: a) veinticuatro (24) parlamentarios serán elegidos en forma directa por distrito regional (23 provincias y Ciudad Autónoma de Buenos Aires) y b) el resto de parlamentarios (19) serán elegidos en forma directa por el pueblo de la Nación, por distrito nacional, a cuyo fin el territorio nacional constituye un distrito único.

Señala el fallo, concisamente, que en la oportunidad de convocar a elecciones nacionales el Protocolo Adicional no fue sometido a su tratamiento por parte del Congreso de la Nación y que la Declaración Conjunta no tiene la entidad para modificar el PCPM, pues se trata de una mera declaración de los cancilleres que no posee carácter vinculante y por lo tanto es inaplicable en el orden jurídico interno, como consecuencia de encontrarse plenamente vigente el PCPM y la Ley 27.120.

La sentencia de la Cámara Nacional Electoral —del 22 de octubre del 2019— si bien manda al Poder Ejecutivo a cumplir con el llamado a elecciones, resulta de cumplimiento imposible en el estado de avance del proceso electoral; consecuentemente comunica su resolución al Poder Legislativo Nacional para que “a los fines que pudieran corresponder, adopte las medidas que considere pertinentes”; es en esta instancia donde cabe resolver de qué forma puede subsanarse la omisión, habida cuenta del alto costo del proceso electoral.

Ante estos hechos, el Parlamento del Mercosur se reunió el 29 de abril de 2019 y emitió la Resolución 05/2019, En ella se indicó que cualquier modificación al PCPM debe ser sometido al mismo. Asimismo se propuso extender las etapas de transición única

dispuestas en la Decisión CMC n° 11/14 (Recomendación n° 3/13 del PM) que finaliza en diciembre del año 2020, prorrogando dicho proceso hasta que cada Estado cumpla con la elección directa prevista en el PCPM. Ni esta Decisión, ni el Protocolo Adicional, fijan término alguno para la convocación a elecciones directas.

Dado que el mandato de los legisladores argentinos vencían a finales del año 2019, el 12 de diciembre la Mesa Directiva del Parlamento del Mercosur, emitió una Disposición (MERCOSUR/MD/DISP.03/2019) para dar continuidad a esos mandatos a fin de compatibilizar del mejor modo el derecho interno de la República Argentina ante la situación (omisión de elecciones) producida por la suscripción de la Declaración Conjunta.

De tal modo, el Art. 1° dispone “Dar continuidad, en aplicación del Art. 12 del Reglamento Interno (RI), a los parlamentarios argentinos electos en la elección de octubre de 2015 según consta en la acordada extraordinaria número ciento cincuenta de la Cámara Nacional Electoral del 1° de diciembre de 2015 que se completa con los suplentes correspondientes”.

El Art. 12 indica que “Los Parlamentarios y Parlamentarias permanecerán en funciones hasta la apertura de la primera sesión del Parlamento del siguiente período parlamentario de las elecciones en las que resulten electos sus reemplazantes”. Al no ser electo sus reemplazantes, y hasta tanto ello ocurra, los legisladores continúan ejerciendo su cargo. Esta disposición es imperiosa, pues el sistema de mayorías en el Pleno y en las Comisiones requiere de la presencia de legisladores de todos los EP, de no ser así, el Parlamento se vería impedido de funcionar al no poder conformar la voluntad del órgano. En el artículo 2° de la Disposición, ante la prórroga del mandato, se aclara que la decisión tendrá vigencia hasta tanto “las autoridades de la República Argentina adopten una decisión sobre la situación de los parlamentarios del Mercosur”. En los considerandos se menciona un proyecto de ley en la Cámara de Diputados Argentina que recurre a la misma interpretación.

El conflicto de organización descrito es, en parte, el resultado de varios procesos judiciales que han tenido lugar entre el Poder Ejecutivo (Estado Nacional) y los parlamentarios del Mercosur, elegidos en forma directa a partir de la ley 27.120, en particular, por lo dispuesto en el artículo 16 de la misma ley, en cuanto a inmunidades y

dietas. Esta cuestión ya ha sido abordada en otra oportunidad⁸, por lo cual, en una apretada síntesis, me limitaré a expresar las etapas concluidas con posterioridad y a mencionar escuetamente los casos planteados.

Dispone el Art. 16: “En todo lo que no estuviese previsto por el PCPM o no se regulare específicamente por los organismos competentes, los parlamentarios de Mercosur en representación de la ciudadanía argentina serán asimilados en el derecho interno a los diputados nacionales. Serán aplicables a su respecto, siempre que no hubiere disposición específica, las disposiciones que regulan la condición de aquéllos en cuanto a inmunidades parlamentarias, regímenes remuneratorios, laborales, previsionales y protocolares.”

Como se adelantara al comienzo de este trabajo, los conflictos entre el Parlamento y el Estado Argentino han tenido distintas respuestas judiciales que se han producido como consecuencia de la elección directa. En cuanto a la inmunidad de arresto de los parlamentarios, la Corte Suprema de Justicia de la Nación⁹ “concluyó que el legislador (Congreso Nacional) no estaba constitucionalmente habilitado para otorgarle a los parlamentarios del Parlasur las inmunidades que la Constitución Nacional confiere a los diputados nacionales. Argumentó que “en atención a que la inmunidad de arresto se erige en una clara excepción al principio republicano según el cual todos ellos son iguales ante la ley (Art. 16 CN), la excepción es admisible únicamente en razón de garantizar el funcionamiento de los poderes del Estado que emanan de la segunda parte de la Ley Fundamental”. Esta sentencia es concordante con la jurisprudencia previa en el caso “Milman, Gerardo Fabián c /EN s/proceso de conocimiento. Expte. Cámara Nacional Electoral N°1858/2015/CA1-CA2”.

El caso “Karlen” resulta de interés porque además del debate sobre el derecho a percibir una dieta, el mismo ha dado lugar a la primera opinión consultiva emitida por el Parlamento ante el Tribunal Permanente de Revisión, la cual será analizada desde la perspectiva del diálogo interinstitucional del Mercosur.

⁸ PAVIONI, Parlamentarios del Mercosur: las dietas y las inmunidades. Comentarios a los fallos “Karlen” y “Milman”.

⁹ Corte Suprema de Justicia de la Nación 05/12/2017, “Sala, Milagro Amalia Ángela y otros s/ p.s.a asociación ilícita, fraude a la administración pública y extorsión” CSJ 119/2017/cs1.

La causa “Karlen”, entre otras con idéntico objeto, versa sobre las dietas parlamentarias, las cuales son propias de todo derecho político e imprescindible para garantizar el ejercicio de la función representativa; como hemos adelantado, el artículo 20 del PCPM, dispone que el órgano parlamentario es quien fija y atiende el presupuesto para ejecutar sus propios gastos (Mesa Directiva). Inclusive el Reglamento Interno, en el Art. 43.d, faculta a la Mesa Directiva para resolver acerca del reembolso de gastos y el pago de la remuneración de los Parlamentarios y Parlamentarias. El Pleno también puede disponer “descuentos a la dieta” de sus miembros por falta de concurrencia a las sesiones o reuniones de comisiones. Estas facultades administrativas y disciplinarias son inherentes a todo cuerpo legislativo para garantizar el correcto funcionamiento interno.

En Argentina, la Ley de Presupuesto General de la Administración Nacional, en forma pacífica, elude la inclusión de las partidas requeridas a los parlamentarios del Mercosur. No se prevén en el Mensaje del Poder Ejecutivo, ni se incluyen las mismas por la voluntad de las mayorías imperantes en el Congreso Nacional; durante estos años de ejercicio directo (2015/19), solo se dispuso el pago exclusivo de viáticos y traslados por la Decisión Administrativa n° 75/2012 de la Jefatura de Gabinete de Ministros, hasta tanto se de la elección simultánea de parlamentarios.

Por otra parte, estando contemplado el presupuesto en el PCPM, no requiere ser aplicado supletoriamente el artículo 16 de la ley 27.120. Corresponde por tanto al Estado Nacional realizar los aportes previstos en el artículo 20.1 del PCPM a fin de solventar el presupuesto que el Parlamento empleará para el pago de las dietas a los parlamentarios.¹⁰

La última novedad que corresponde incorporar a este caso se refiere a la ejecución de sentencia. La CNE, el 22 de octubre de 2019, en la causa “Ejecución de sentencia de Karlen, Alejandro Hernán Estado Nacional, Poder Ejecutivo de la Nación en autos Karlen, Alejandro Hernán c/Estado Nacional Poder Ejecutivo de la Nación s/amparo”, (Expte. N° CNE 1566/2016/2/CA3), expresó que: “[v]isto los autos venidos del juzgado federal con

¹⁰ Cámara Nacional Electoral, 4/10/2016/, Causa “Karlen, Alejandro Hernán c/Estado Nacional, Poder Ejecutivo de la Nación s/amparo (Expte. N° CNE 1566/2016/CA1)” dispone la CNE que “el Estado Argentino tiene la obligación de realizar los aportes previstos en el artículo 20, inciso 1° del Protocolo Constitutivo, a fin de solventar el presupuesto que el Parlamento del Mercosur deberá elaborar y aprobar, e informar sobre su ejecución al Consejo de Mercado Común (cf. artículo 4°, inciso 20 del PCPM.)” (cf. considerando 13).

competencia electoral de Capital Federal (...) hacen saber a la Jefatura de Gabinetes de Ministros de la Nación que deberá incluir dentro del tratamiento del presupuesto anual de la nación la evaluación correspondiente al pago de remuneraciones y gastos de los representantes nacionales del órgano Parlasur”. Al planteo de exceso de jurisdicción expresada por el Estado Nacional, la CNE rechazó el recurso intentado, pues concluyeron que “no imponer el cumplimiento —al Estado demandado— del derecho reconocido al demandante implica que éste se torne meramente conceptual, y que el fallo de este Tribunal sea solo una declaración de principios teórica, sin el alcance (práctico) de una decisión judicial firme.” Así declararon que “resulta a todas luces evidente que en el *sub examine* debe darse una pronta solución frente a la vulneración de los derechos de raigambre constitucional, pues lo contrario importaría desconocer la naturaleza del amparo frente a la afectación de un derecho y, en consecuencia, lo manifestado por este Tribunal se convertiría en letra muerta, tornado a la acción entablada por el afectado en una verdadera ficción”.

Es dable advertir diversos conflictos de organización que se hacen evidentes entre los EP, frente a la autonomía del órgano internacional representativo de los ciudadanos del sistema de integración, tanto en la demora para implementar la convocatoria de la elección directa de sus representantes como al desarrollo pacífico y sostenido de dicha representación, cuando ha tenido lugar. La resolución de este tipo de conflictos habitualmente se encausan a partir de la labor de la administración de justicia.

III. Observatorio de la Democracia del Parlamento del Mercosur

El Observatorio de la democracia del Parlamento del Mercosur¹¹ (ODPM) —MERCOSUR/PM/DISP.26/2008—, es el instituto del Parlamento abocado a contribuir con el proceso democrático en la región, en particular, el Protocolo de Ushuaia sobre

¹¹ Creado a partir de la Propuesta de Disposición 18/2008/DI presentada por la parlamentaria argentina Beatriz Rojkes.

Compromiso Democrático, los procesos electorales y toda cuestión relacionada. El Observatorio dispondrá de misiones que elevarán informes al Plenario por intermedio de la Mesa Directiva, dichos informes a ser aprobados por mayoría simple serán comunicados al CMC para el pertinente envío de aquellos a los Estados solicitantes. Estará conformado por tres parlamentarios por cada EP, que durarán en sus funciones dos años conforme al Reglamento del ODPM (MERCORUR/PM/SO/DISP. 07/2009 –Reglamento del Observatorio).

A través del Cuerpo de Observaciones Electorales del Parlamento del Mercosur (OEPM), previsto en el artículo 4º de Reglamento del Observatorio, el Parlamento ha intervenido en el año 2017 en el seguimiento de 7 procesos electorales en América Latina, incluyendo miembros plenos y asociados al Mercosur, realizando informes y sugerencias sobre el mismo, en este sentido 3 sugerencias para Ecuador, Argentina -3-, Chile (primera y segunda vuelta) -4-, Honduras -4-, Bolivia -9- y Paraguay -6-.

La concurrencia como veedora electoral permite la consolidación del proceso electoral y también la armonización de las leyes y procesos pertinentes. La armonización de sus legislaciones es uno de los compromisos que deben asumir los EP para asegurar el fortalecimiento del Proceso de integración (Tratado de Asunción artículo 1º) y, como hemos señalado, esta función se reitera en el POP y se amplía en el artículo 4º del PCPM.

Se ha presentado en el informe final de las misiones, recomendaciones o sugerencias con las que se pretende la implementación de ventajas físicas y operativas a fin de ofrecer a los electores regionales “diversas herramientas optimizadas para ejercer el sufragio con mayor facilidad y celeridad”.

Podemos mencionar como ejemplo, el caso de Ecuador, en el que se recomienda que “los delegados de cada partido (veedores) formen parte de la mesa como autoridades. Al estar más cerca podrán identificar si la persona que está emitiendo el voto es la misma del documento, generando confiabilidad” o también para mejorar la señalización para localizar las mesas; a Chile se le sugiere el uso de pluma de tinta en detrimento del lápiz de grafito para que no haya ninguna posibilidad de contestación; estos son sólo ejemplos que denotan el compromiso parlamentario a elecciones más eficientes en materia de control.

Mayor relevancia tienen otras consideraciones, desde la dimensión axiológica que recepta el Parlamento con la visión de interdependencia e interrelación de la democracia con los derechos humanos y el rol del Parlasur ciudadano, al proponer la “unificación de las urnas independientemente del sexo”, por entender que “las personas transexuales suelen intimidarse y no concurrir a votar para no exponerse y ser ridiculizadas” (Ecuador). Asimismo coinciden en recomendar a la Argentina y Chile, la mejora en el acceso a las mesas de votación para las personas con discapacidad y para los adultos mayores.

En el mencionado Reglamento, en el art. 2, se señalan los valores asociados a la democracia, que orientan sobre el proceso a seguir ante su ruptura regulada en el Protocolo de Ushuaia. Estos indicadores que guían al ODPM son: la plena vigencia de las instituciones democráticas, sujeción al estado de derecho, respeto efectivo de los derechos humanos, promoción de la transparencia y el fomento de la participación de la ciudadanía para fortalecer la democracia, la independencia, imparcialidad y no interferencia en la autonomía de los órganos electorales de los Estados, como asimismo la adhesión al derecho internacional y la reafirmación de los conceptos de solidaridad regional y cooperación internacional. Estos valores coinciden con los señalados por la Resolución 2002/46 de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas —Nuevas medidas para promover y consolidar la democracia—; en el mismo sentido se pronuncia la Carta Democrática Interamericana de septiembre de 2001 (OEA). El escaso desarrollo del Protocolo de Ushuaia que escuetamente menciona “orden democrático”, a partir del RODPM, el Observatorio que supervisa su monitoreo, incorpora en su articulado y en el preámbulo, disposiciones sobre derechos fundamentales, y como tal, como señala Pérez Luño¹², son manifestaciones positivas de juridicidad en derechos humanos.

En septiembre del 2017, una delegación del Parlasur a Venezuela —que incluyó miembros del Observatorio y de la Mesa Directiva—, a fin de promover el diálogo para superar la crisis política, concurrió al Consejo Nacional Electoral (CNE) de Venezuela, a la Asamblea Nacional (AN), al Tribunal Supremo de Justicia (TSJ), a la Asamblea Nacional Constituyente (ANC), al Ministerio de Relaciones Exteriores y a la Presidencia de la República Bolivariana de Venezuela (Nicolás Maduro). Asimismo escucho a familiares de

¹² PÉREZ LUÑO, *Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución*, p. 79

víctimas del conflicto. La actividad diplomática es una práctica sostenida en los conflictos de esta naturaleza, buenos oficios entre otros, pero no es menos positiva la participación del único órgano de representación democrática del Mercosur, tanto para receptor en dicho ámbito las denuncias de los parlamentarios regionales como a través de las acciones del Observatorio de la Democracia.

Por su parte el informe del ODPM del año 2018, da cuenta de la presencia del mismo en nuevos procesos electorales, de países miembros, asociados y por invitación a participar: Colombia, México, Brasil y Paraguay, aplicando en este último país una nueva herramienta, el Protocolo de observación electoral. Este Protocolo sistematiza preguntas que posibilitan una calificación técnica de la observación y fijan parámetros controlables y mensurables para la evaluación *ex post* del proceso democrático. Además, permite la consolidación democrática en la región a partir de las recomendaciones para unificar criterios legislativos valiosos en miras a futuras elecciones. A dichos fines también fue invitado el Parlasur a concurrir en Londres al seguimiento de la aplicación de La Declaración de Principios de la Observación Electoral Internacional (2005 Nueva York, sede de las Naciones Unidas), junto a las principales organizaciones dedicadas a la tarea de observación electoral.

Resulta oportuno señalar que esta herramienta de evaluación es una expresión de la coordinación y colaboración institucional del bloque Mercosur, ya que fue creada por el Observatorio de Democracias del MERCOSUR (ODEM), en conjunto con el Observatorio de la Democracia del Parlamento del MERCOSUR (ODPM) y el Instituto MERCOSUR de Estudios Avanzados (IMEA).

En atención a las consecuencias migratorias que se producen por las deficiencias democráticas, el ODPM participó en 2018 de la misión a la frontera de Brasil y Venezuela junto a la Mesa Directiva; se procedió a constatar la situación, acompañar al migrante y producir un informe de las principales necesidades de los migrantes y refugiados venezolanos, en condiciones de trabajo, acogida y asistencia médica (mejoras en el suministro de agua potable, suplementos para garantizar la seguridad alimentaria), todo ello en consonancia con las normas internacionales y regionales en la materia. En particular, estas misiones del Parlamento se corresponden con la formación de una

conciencia común de pertenencia comunitaria de los integrantes de las instituciones del Mercosur, lo que permite coordinar estrategias para asumir conjuntamente la defensa de los derechos humanos en la región.

Un buen ejemplo de la formación del sentido de pertenencia regional, es la Opinión Consultiva 21/14 “Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional” de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que tiene lugar a partir de una solicitud de los EP (Argentina, Brasil, Paraguay e Uruguay), que contó con la asistencia técnica del Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR (IPPDH) y fue aprobado en la Reunión de Altas Autoridades en Derechos Humanos y Cancillerías del MERCOSUR y Estados Asociados (RAADH) en el mes de abril del año 2011 en la ciudad de Asunción, Paraguay.

El objetivo de la formación de una conciencia colectiva de valores comunitarios hacia los ciudadanos previsto en el PCPM presupone la consolidación de acciones acordes a la asociación y colaboración en el entramado institucional del Mercosur. La validez de los objetivos comunes que se han fijado los Estados Partes requieren ponderar el equilibrio en la toma de decisiones, cuando de ella ha participado —como mínimo—, en el marco consultivo del Parlasur.

Es de esperarse que la consolidación del Parlamento dentro del sistema de integración permita, con el tiempo, que dichos representantes interpreten e involucren en las decisiones las observaciones, dificultades y necesidades de los destinatarios finales de las normas para su vigencia, eficacia, efectividad y eficiencia; ello tornará previsible el desarrollo del proceso de integración.

En el año 2019, el ODPM acompañó nuevamente las elecciones en la región, en dos países miembros del Mercosur —Argentina y Uruguay—, y en un país en proceso de adhesión —Bolivia—. Se deja constancia de que no hay informes publicados de gestiones de años anteriores a fin de señalar otro indicador más de la incidencia de la elección directa de los ciudadanos argentinos en el órgano parlamentario.

IV. El derecho parlamentario del Mercosur

a) Solicitud de Opinión Consultiva al Tribunal Permanente de Revisión

El Parlamento del Mercosur, en la Propuesta al CMC que da lugar al Acuerdo Político, promueve la promoción de la dimensión judicial y del derecho del Mercosur para dotar de nuevas atribuciones al Tribunal Permanente de Revisión (TPR), “tales como la condición vinculante de las opiniones consultivas, la facultad de establecer medidas compensatorias, así como afianzar las existentes”, asumiendo las gestiones ante los Congresos Nacionales, las Cortes de Justicia y los partidos políticos de representación parlamentaria.

Recientemente se ha presentado un Proyecto de Norma que aspira a la participación al Parlamento en la instancia de selección de los jueces del TPR. La propuesta de varios parlamentarios argentinos del Mercosur responde a las prácticas de los estados nacionales y del Parlamento de la Unión Europea. Uno de los autores, Benedetto, señala que “la intervención en el proceso de designación de los miembros del Tribunal Permanente de Revisión es pertinente que se verifique en forma previa a la designación del candidato por el Consejo del Mercado Común (CMC), pero posterior a la propuesta que cada Estado Parte realice”.

El PCPM, art. 13, dispone que el Parlamento puede solicitar opiniones consultivas¹³(OC) al Tribunal Permanente de Revisión. Esta facultad no se encuentra aún reglamentada, aunque se han presentado proyectos al efecto. Pese a ello, por primera vez, el Parlamento —en la LVII Sesión Ordinaria de fecha 10 de septiembre— aprobó la Disposición n° 07/2018 que se presentó ante la Secretaría del TPR, el 22 de octubre de 2018, dando lugar a la solicitud de OC n°1/18, a fin de que el tribunal se expida en relación con el régimen jurídico del pago de dietas y demás beneficios de los Parlamentarios de la República Argentina.

El TPR emitió como consecuencia la RES/n°01/18, en el marco de la opinión consultiva que fija los siguientes considerandos: que la solicitud de OC emitida por el

¹³ Las opiniones consultivas son los pronunciamientos fundados —no vinculantes ni obligatorios— del TPR en torno a preguntas de carácter jurídico respecto de la interpretación y aplicación de las normas MERCOSUR en un caso concreto, con el objeto de resguardar su aplicación uniforme en el territorio de los Estados Partes (Arts. 3 y 11 [CMC/DEC N°37/03](#), Reglamento del Protocolo de Olivos para la Solución de Controversias —RPO—).

Las Coordinaciones Nacionales del GMC podrán enviar al TPR, por intermedio de la ST, únicamente con fines informativos, sus eventuales consideraciones sobre el tema objeto de la solicitud de Opinión Consultiva.

Parlamento guarda mayor semejanza con las requeridas por los órganos decisorios del Mercosur que con las solicitadas por los Tribunales de Justicia de los EP; que resulta ajustado a las normas del debido proceso que los EP sean notificados para ser oídos; que la OC que realice el Parlamento podrá versar sobre cualquier cuestión jurídica comprendida en las normas del Mercosur, y que los honorarios de los jueces que demande el proceso no tienen tratamiento normativo específico, lo que debería ser aclarado al Parlasur y resuelto por el GMC. Se otorgan plazos en este sentido, que resultan llamativamente extensos en comparación con los establecidos para el proceso reglado.

El 26 de abril de 2019 el TPR emitió la Resolución N° 3/19. En la misma se disponen elementos importantes para el procedimiento: en primer lugar, que la falta de reglamentación de la OC en el órgano parlamentario no es óbice para la presentación, por cuanto prima el conocido aforismo jurídico que estipula que la falta de reglamentación de un derecho o acción no puede ser obstáculo para el ejercicio de tal derecho o acción, ello conforme con la primera OC resuelta por el TPR. De conformidad con la postura sostenida por el Parlamento. En cuanto a quién debe asumir los honorarios del TPR, el Parlamento indica que deberá ser imputado a la Cuenta Especial para Opiniones Consultivas. En opinión contraria, el TPR señala que los honorarios deben ser puestos a cargo del Órgano consultante (Parlasur), en razón del interés directo en el tema de consulta, y por tratarse de un órgano independiente y autónomo dentro de la estructura del Mercosur que fija su propio presupuesto (artículos 1 y 20 del PCPM)¹⁴. Finalmente declara inadmisibile la solicitud de Opinión Consultiva, al advertirse que la Disposición 07/18 del Parlamento no ha cumplido el procedimiento que exige el Reglamento Interno (artículo 136) para el tratamiento de las disposiciones, en cuanto a mayorías absolutas de integrantes del órgano parlamentario. Todo ello surge del análisis de la Versión Taquigráfica y las tomas fotográficas realizadas sobre el material audiovisual. Este hecho representa un vicio de origen insalvable, al no cumplirse los requisitos de forma necesarios para adoptar una Disposición.

El punto precedente determina que el TPR no responda a los demás planteos expresados por las Delegaciones Nacionales: Brasil señala que el cobro de dietas es una

¹⁴El presupuesto asignado al parlamento del Mercosur (MERCOSUR/PM/REC.17/2018) para el año 2019 fue de U\$S 2.738.229, el TPR fijó U\$S 1.000 como honorario a cada juez.

cuestión aún en debate ante la justicia argentina. En consecuencia, la respuesta de la OC puede ser usada para orientar un caso concreto; Argentina indica que las dietas de los parlamentarios no es una cuestión que verse sobre cuestiones vinculadas al proceso de integración y que las OC se extienden sobre cuestiones de interpretación, pero no de aplicación.

Han quedado pendientes para una nueva presentación —que supere las deficiencias de la votación parlamentaria— varios interrogantes, en particular, la orientación al caso concreto de la Opinión Consultiva. Considero que el sentido de las OC debiera ser ese, a pesar de ser presentado por un órgano del Mercosur, ello en consonancia con las consultas entabladas a partir de los tribunales supremos nacionales, en causas que se encuentran en pleno trámite del proceso justamente para resolver el alcance interpretativo uniforme y la plena eficacia del acervo normativo regional.

b) Funciones disciplinarias

El Reglamento Interno del Parlamento del Mercosur señala, en los Artículos 29 y 30, que el Pleno es el ámbito y juez exclusivo de la conducta de sus miembros. Utilizando la mayoría especial “podrá amonestar a cualquier Parlamentario o Parlamentaria o excluirlo de su seno, por falta de decoro en el ejercicio de sus funciones”. Correlativamente el artículo 135 señala que, para configurar la mayoría especial, se requerirá el voto de dos tercios del total de los miembros del Parlamento que incluya, a su vez, a Parlamentarios y Parlamentarias de todos los Estados Partes.

En su Sesión Ordinaria XXXIX (21-06-2016), el Parlamento abordó el tratamiento de los proyectos sobre la expulsión del parlamentario argentino José López, en prisión preventiva por enriquecimiento ilícito; se resolvió enviar las mismas a consideración de la Comisión de Presupuesto y Asuntos Internos para su tratamiento y librar las comunicaciones, requiriendo información al tribunal competente en Argentina. El Pleno votó y aprobó una Declaración del parlamentario Vanossi, que manifestó que la conducta de López “hiere dolorosamente a todos los miembros del Cuerpo”.

Una vez emitido y considerando el dictamen de la comisión parlamentaria interviniente, y previo a expedirse sobre el rechazo a la renuncia presentada por el parlamentario, el Pleno votó por unanimidad la expulsión de López del Parlamento por falta

de decoro, en la Sesión del 12 de agosto de 2016. Esta decisión es un proceso inédito para el Parlasur, la transparencia de su gestión ante los ciudadanos y la ética parlamentaria. Así, estableció un sólido precedente en su jurisprudencia parlamentaria. Con respecto al rechazo de la renuncia, ello condice con el artículo 27 del Reglamento Interno, que impide considerar la renuncia cuando existe un proceso disciplinario abierto.

c) Actos y jurisprudencia del Parlamento del Mercosur

El Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur y el Reglamento Interno fijan las pautas para el organigrama interno¹⁵, donde destacamos la Mesa Directiva de la cual dependen el secretario parlamentario y el administrativo, y una Secretaría del Parlamento, todo ello en función del Plenario. Existen 10 comisiones técnicas permanentes integradas por 15 a 18 parlamentarios cada una (actual composición 2018, actualizada al 2020, MERCOSUR/PM/SO/DISP. 01/2018/ANEXO I. INTEGRACIÓN DE LAS COMISIONES PERMANENTES DEL PARLAMENTO).

En el análisis evaluativo del art. 7º del PCPM y Art. 114 del RI, se dispone que el Parlamento se reunirá en sesión ordinaria al menos una vez por mes (PCPM, Art. 17). El período respectivo abarca del 15 de febrero al 15 de diciembre. De tal modo que suele indicarse que el Parlamento se debería reunir como mínimo unas 10 veces al año. Ello muchas veces incluye las sesiones ordinarias, las especiales (para recibir invitados especiales, en las cuales no se pueden tratar proyectos) y las extraordinarias, en las que se pueden tratar los órdenes del día predeterminados, las que se deben convocar con 15 días de anticipación. Pueden ser convocadas por el CMC la Mesa Directiva o 25 % de los parlamentarios.

Desde su creación, el Parlamento ha tenido 70 sesiones ordinarias: 2019 -10-; 2018 -8-; 2017 -8-; 2016 -9-; 2015 -3-; 2014 -4-; 2013 -1-; 2012 -0-; 2011 -0-; 2010 -6-; 2009 -6-; 2008 -8-; 2007 -7-. Conviene advertir que en los cuatro años -2016/2019- donde se ejerció la representación directa de Argentina con 43 parlamentarios, el Parlamento sesionó 35 veces en sesiones ordinarias, la misma cantidad que durante nueve años. También debe

¹⁵Ver <https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/v/8117/1/parlasur/organigrama.html> última consulta: 05/05/2020).

mencionarse que desde la constitución del Parlamento han tenido lugar 10 sesiones especiales, 12 extraordinarias y 4 preparatorias.

Con respecto a los actos aprobados, entre inicios del 2007 a noviembre del 2014 se cuentan 284: 65 recomendaciones; 76 declaraciones; 2 Anteproyectos; 7 Proyectos y 134 Disposiciones. En el informe bianual¹⁶ del parlamento se indica que durante el período del año 2016/17 se presentaron 514 propuestas de actos, de las cuales 360 (70%) pertenecían a la autoría o coautoría de parlamentarios de Argentina. Fue record el año 2016 en relación con cualquier otro año, por cuanto se presentaron 176 propuestas de actos, de los cuales 76 fueron aprobados. En ese sentido, el Parlamento aprobó, a instancia de la Delegación argentina, entre otras, un Protocolo contra el Dengue y el Zika (que fue abordado por los ministerios nacionales), zona única Mercosur de telefonía celular, señalización turística unificada, reafirmación de la figura de Asilo y refugiados en el Mercosur, y paridad de género en el proceso de integración regional.

Es una práctica parlamentaria que los parlamentarios, al integrar el Parlamento, expresen la siguiente fórmula de “compromiso”: “Asumo el compromiso de dedicar mis mayores esfuerzos a representar a nuestros pueblos, consolidar el proceso de integración regional, así como cumplir y hacer cumplir el Derecho del Mercosur, y reafirmar el ejercicio pleno de la democracia y de los Derechos Humanos”. El mismo conforma la dimensión axiológica, y orienta la interpretación teleológica de la jurisprudencia parlamentaria.

En las primeras sesiones, el Parlamento (3-11-2007) debatió sobre el quórum y, en tal sentido, sobre el art. 134 del Reglamento Interno. Se resolvió que, para el inicio de la sesión del Parlamento y de las comisiones, se requiere conformar un tercio de los parlamentarios en el que estén representados todos los EP (PCPM, Art. 18.1), de allí que la falta de integración de un representante de un EP impide su funcionamiento (como se mencionara en la Resolución sobre integración de los representantes Argentinos, mandato vencido); por lo demás el sistema de votaciones atiende a esta distribución.

También se incorporó una práctica parlamentaria no extendida en todos los congresos nacionales, “la continuación del debate del tema en discusión sin quórum”, pero

¹⁶ Ver <https://www.youtube.com/watch?v=ArqIHouyOfE&t=2s> (última consulta: 5/07/2020).

en concordancia con los representantes de Brasil, quienes exigieron que, acontecida esa circunstancia, “no podrá votarse ningún asunto ni restablecerse el quórum nuevamente”. Se indicó que “[e]l espíritu de este artículo es que se continúe debatiendo sin quórum”. En el dictamen de la Comisión Especial de Reforma de Reglamento Interno se señaló que, de este modo, se garantizará la transparencia de la información y de las decisiones para crear confianza y facilitar la participación de los ciudadanos. Se dijo, a su vez, que “el no restablecimiento del quórum, hará imposible la votación del tema en discusión, guardando de esta manera el principio de legalidad y legitimidad del Parlamento, asegurando la representación mayoritaria de los Estados Partes en la toma de decisiones”. Claramente la votación de la Disposición 07/18 que da lugar a la solicitud de OC 1/18 presentada al TPR, ha demostrado que este artículo del reglamento debiera ser revisado.

Son actos del Parlamento el Dictámen sobre normas enviadas por el CMC antes de su aprobación legislativa en los EP, también los Proyectos de normas elaboradas por el Parlamento y enviadas al CMC para su consideración); Anteproyectos de normas orientadas a la armonización de las legislaciones de los EP, enviadas a los Parlamentos Nacionales; Declaraciones; Recomendaciones dirigidas a los órganos decisorios, los informes de comisiones y las disposiciones de carácter administrativo o las opiniones consultivas ante el TPR. Las recomendaciones a la CMC tienen diversas temáticas, sociales o institucionales. Cito a continuación algunos ejemplos de resoluciones aprobadas en la LX Sesión Ordinaria (10-12-2018): Resolución para analizar la factibilidad de simplificar los trámites migratorios para facilitar la movilidad de artistas y circulación de obras de arte en países del MERCOSUR o Recomendación referente al registro único para vehículos robados o hurtados. Entre sus actos representativos, tienen relevancia las reuniones públicas con entidades de la sociedad civil y con el Foro Consultivo Económico-Social, las Jornadas sobre ciudadanía para consolidar el Plan de Acción para el Estatuto de la Ciudadanía del Mercosur (septiembre 2019) o derechos humanos, pueblos originarios, trata de personas, migraciones (audiencia en la triple frontera realizada por la Comisión de Ciudadanía y Derechos Humanos (octubre 2019).

Los parlamentarios, en el ejercicio de su mandato, poseen atribuciones para recibir, examinar y, en su caso, canalizar hacia los órganos decisorios peticiones de cualquier

particular de los EP, sean personas físicas o jurídicas, relacionadas con actos u omisiones de los diversos órganos del Mercosur.

Como consecuencia del sistema de partidos políticos, ante la suspensión de elecciones del Mercosur, se expresó —en el Proyecto 1956-D-2019 de la Cámara de Diputados— la importancia de esta elección y del Parlamento indicando que: ha recibido a varios cancilleres y ministros de áreas específicas que dieron cuenta del estado de situación del proceso de integración; ha propiciado y aprobado la creación de una Corte de Justicia del Mercosur —tema que no ha sido abordado por el CMC—, ha participado y contribuido a los debates en torno a los Fondos de Convergencia Estructural, el Plan Estratégico de Acción Social del Mercosur (PEAS), el Estatuto de Ciudadanía del Mercosur y las políticas de derechos humanos, ambientales, culturales, sociales, laborales y productivas para nuestra región.

Una de las competencias del Parlasur, tal vez la más significativa por la capacidad de relacionamiento con los legisladores nacionales a partir de la cooperación interparlamentaria y del vínculo común con la nominación de los partidos políticos de pertenencia, está dada en la creación de Anteproyectos de Normas. Cabe destacar que éstos son muy escasos. Un ejemplo de Anteproyectos de Normas es el MERCOSUR/PM/SO/ANTEP. NORMA 01/2009, sobre Estatuto de Cooperativas. En octubre de 2019, por autoría de parlamentarios de todos los ciudadanos de los EP, se presentó el Anteproyecto de norma sobre “Derecho a la alimentación saludable, acceso a la información fundada y etiquetado de alimentos en el MERCOSUR”.

En cuanto a la armonización de las legislaciones nacionales, conforme señala el PCPM (Art. 4º, inciso 14), este proceso prevé elaborar estudios y Anteproyectos de normas, los que serán comunicados a los Parlamentos nacionales a los efectos de su eventual consideración. Advirtiendo la proliferación de trabajo en el Parlamento, es tiempo de seguir afianzando la colaboración universitaria en el área de investigación; en particular destaco, por mi pertenencia a ella, a la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, prolifera en proyectos de investigación (Decyt¹⁷) con esa finalidad.

¹⁷Ver http://www.derecho.uba.ar/investigacion/inv_proyectos_vigentes_decyt.php (última consulta: 05/07/2020).

Sobre los dictámenes de proyectos enviados por el MCM, el ordenamiento jurídico, agilizando la incorporación de las normas que requieran internalización, ha sido casi inexistente; el Acuerdo Político es uno de ellos, otro trata sobre la publicación del estado de incorporación de las normas del Mercosur y sobre el comienzo de su vigencia (MERCOSUR/PM/S EXT/PROYECTO DE NORMA 02/2009).

Finalmente, he seleccionado un tema, tomando en cuenta el principal interés detectado desde el origen del Parlamento en la CPC a la fecha. Me refiero a los recursos hídricos, ello por cuanto los países limítrofes mayormente encuentran esa frontera; por los recursos energéticos y demás actividades derivados de ellos y principalmente en atención a la mayor reserva de agua dulce: el Acuífero Guaraní.

El Consejo del MERCOSUR, conforme la Decisión CMC/DEC 25/04 de julio del año 2004, creó el Grupo Ad Hoc del Alto Nivel Acuífero Guaraní, con el mandato de elaborar un acuerdo relativo al Acuífero Guaraní. MERCOSUR/CMC/ACTA N° 01/05 XXVIII REUNION DEL CONSEJO DEL MERCADO. Pero las tareas de ese grupo fueron impulsadas por el Parlamento del Mercosur. En tal sentido se menciona la Recomendación al CMC “para el diseño de un política común respecto al uso de los Recursos del Acuífero Guaraní” (MERCOSUR/PM/REC. 02/2008). En el año 2009, se creó el Instituto: Artículo 1: Recomendar al Consejo del Mercado Común la creación de un “Instituto regional de investigaciones y desarrollo del agua subterránea y de la protección ambiental de acuíferos del Mercosur”.MERCOSUR/PM/SO/REC. 25/2009.

Los cuatro países suscribieron el acuerdo en agosto de 2010; Argentina, Brasil y Uruguay —en ese orden— lo han ratificado. No se han tenido noticias de las razones por las cuales Paraguay no ha procedido a su ratificación.

Es relevante, así, el mayor impulso¹⁸ a estos fines que tiene lugar ante la gestión de parlamentarios del Mercosur ante legisladores nacionales de Paraguay. La consulta y presencia en despachos y comisiones impulsaron el tratamiento del mismo, ya que en el

¹⁸ Ver <https://www.facebook.com/Parlamento.del.Mercosur/videos/10155914346029664/> (última consulta: 05/07/2020).

año 2012 —al ser suspendido del Mercosur en aplicación del Protocolo de Ushuaia—, Paraguay no consideró ese tema en su agenda parlamentaria nacional.

Luego de estas gestiones el proyecto fue tratado y aprobado en el Senado y girado a la Cámara de Diputados para continuar con su tratamiento. Este es un precioso ejemplo de lo que debe ser la labor del Parlamento del Mercosur.

Siguiendo esta tendencia, en agosto del año 2017 se llevó a cabo el 1° Foro Regional sobre Directrices para Garantizar el Derecho al Agua, organizado por el Parlamento del MERCOSUR. Los Parlamentarios argentinos Ana María Corradi, Mario Metazza, Fernanda Gil Lozano, y la uruguaya Lilián Galán, presentaron —en noviembre de 2017— una Propuesta de Recomendación que pretendía declarar al Sistema Acuífero Guaraní "Patrimonio Natural del MERCOSUR".

Por su parte el parlamentario Canese de Paraguay, en Septiembre de 2018, presentó un proyecto para evitar la privatización de esos recursos en los EP. Ante medidas en Brasil, señaló que los recursos hídricos del Acuífero Guaraní son propiedad condómina de los pueblos del Mercosur, que no son privatizables en ningún sentido, y que debe ser enteramente renovable y respetuoso del medioambiente, siempre en condominio, mediante Acuerdo entre los Estados involucrados.

V. Conclusiones

Hemos abordado la tercera categoría de las fuentes de conflicto en el proceso de integración regional que han tendido lugar en relación con el Parlamento. Los conflictos de organización entre el Parlamento y el gobierno Argentino son, precisamente, la manifestación del despertar del Mercosur ciudadano, en donde conviven las minorías y mayorías políticas de la región; consecuentemente, la legitimación democrática del bloque comienza a consolidarse.

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea y el aumento sostenido de su acervo jurisprudencial, son una expresión de que en la Unión Europea conviven derechos y

desacuerdos. Para Waldron, conforme señalan Gargarella y Martí (2005)¹⁹, el rasgo más distintivo de la política, el que la distingue de la justicia (su condición necesaria) es el hecho de los desacuerdos. Justamente el Parlamento hace posible un Mercosur donde tiene espacio el pluralismo. Que estos conflictos se hagan presentes es, indubitablemente, la mejor prueba de ello.

Los conflictos son un elemento permanente en la vida social, pero tienen una manifestación posible en la convivencia política en democracia; en el ámbito regional, la elección directa fortalece la vocación a un diálogo sobre el destino común permanente, de tal modo que la asamblea parlamentaria pasa a ser el primer lugar de pertenencia comunitaria.

Para que esta institución profundice su labor encomendada a la defensa de la democracia y consolidación de los Derechos Humanos en el plano de la cooperación internacional, es ineludible que la propia ciencia jurídica constitucional de los EP sea capaz, en palabras de Häberle²⁰ (2002), de “asumir la responsabilidad que le incumbe al pergeñar conceptos y estructuras jurídicos-dogmáticas a nivel regional y mundial en todos sus posibles ámbitos, tarea que dimana del mandato constitucional que tiene encomendado”.

Frías²¹ (2005) enseña que “un régimen electoral sano integra (al Poder Legislativo) a través de los partidos que articulan las tendencias sociales en una confrontación que busca consensos a pesar de las oposiciones”, destacando que “la oposición es un aporte valioso en la función legislativa para evitar la hegemonía, desbaratar la concentración de poder y para testimoniar que hay vida democrática”.

Alterini (2005), al reflexionar sobre el geoderecho —en una obra²² que tiene por finalidad rendir homenaje al Profesor Miguel Ángel Ciuro Caldani—, señala que el Tratado de Asunción asume el compromiso de armonizar las legislaciones de los Estados Partes “pero la perspectiva parece remota”; ello queda visualizado en este limitado análisis, ante la casi inexistencia de consultas del CMC en cuanto a proyectos de normas ante el

¹⁹ GARGARELLA-MARTÍ, Estudio Preliminar. La filosofía del Derecho de Jeremy Waldron: convivir entre desacuerdos, en WALDRON, *Derecho y desacuerdos*, p. XV.

²⁰ HÄBERLE, *Pluralismo y Constitución*, p. 295.

²¹ FRÍAS. “El Poder Legislativo” en GENTILE, Compilador, *El Poder Legislativo*, p.35.

²² ALTERINI “¿Hacia un geoderecho?” en ALTERINI/NICOLAU Directores, *El Derecho Privado ante la internacionalidad, la integración y la globalización*, p. 5.

Parlamento, y los escasos Ante Proyectos de Normas. Esto esta sin dudas entre las principales cuestiones pendientes de mejora. Para el primero, el Parlamento depende de la iniciativa del CMC, por lo que no podemos atribuirle responsabilidad, pero sí en el segundo caso.

Resta señalar que, los 43 parlamentarios argentinos con mandato directo —a diferencia de los demás parlamentarios del bloque: Brasil, Uruguay y Paraguay— no contaron con asistencia técnica de asesores parlamentarios o un secretario, tan sólo se los proveyó de los viáticos para viajar a la sede del Parlamento (Montevideo, Uruguay).

Así y todo, a lo largo del desarrollo de este trabajo surgen datos ostensibles sobre la mejoría de la labor parlamentaria. Como se señala, la participación de la delegación argentina, que viene a acompañar a los 18 parlamentarios elegidos de forma directa en Paraguay, implica por sí sola la ampliación del marco de legitimación, por ejercitar como nunca antes las competencias previstas en el PCPM.

Regresando a la cita de Alterini, el mismo dice que de Ortega y Gasset se suele recordar la expresión “Yo soy yo y mi circunstancia”, con la cual alude a “lo que nos rodea”, al mundo de cada uno. Pero, en general, se pasa por alto que el pensamiento se completa así: “si no la salvo a ella, no me salvo yo”, de tal modo, puede verse el vínculo entre el órgano de representación ciudadana y el Mercosur; no creo que este último se salve sin el Parlamento.

Bibliografía

ALTERINI ALITIO “¿Hacia un geoderecho?”, en ALTERINI ATILIO/NICOLAU NOEMÍ L. (dirs.) HERNÁNDEZ CARLOS A. (Coord.), *El Derecho Privado ante la internacionalidad, la integración y la globalización. Homenaje al Profesor Miguel Ángel Ciuro Caldani*, 1º ed, Buenos Aires, La Ley, 2005.

FRIAS, PEDRO J. “El Poder Legislativo”, en GENTILE JORGE H. (Compilador) *El Poder Legislativo. Aportes para el conocimiento del Congreso de la Nación Argentina*, 1º ed. Montevideo, Fundación Konrad Adenauer Stiftung. 2008.

HÄBERLE PETER, *Pluralismo y Constitución, Estudios de Teoría Constitucional de la sociedad abierta*, Estudio preliminar y traducción Mikunda-Franco Emilio, Madrid, Tecnos, 2002.

MARTÍNEZ ELIPE, LEÓN, *Introducción al Derecho Parlamentario*, 1º ed. Navarra, Arazadi, 1999.

PARLAMENTO CULTURAL DEL MERCOSUR. PARCUM, Secretaría Técnica Permanente. *Legislación sobre derechos de propiedad intelectual de los Estados Miembros y Asociados del Mercosur*. Buenos Aires, Secretaría Parlamentaria. Imprenta del Congreso de la Nación. 2005.

PAVIONI, NATALÍ M., *Parlamentarios del Mercosur: las dietas y las inmunidades. Comentarios a los fallos “Karlen” y “Milman” en Revista Electrónica Cátedra Jean Monnet*, Año V – nº 2, 2017.

PÉREZ LUÑO, ANTONIO E., *Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución*, 9ª ed. Madrid, Tecnos 2005.

PEROTTI ALEJANDRO (Coordinador), “Declaración sobre la suspensión de la elección directa de los parlamentarios ante el Parlamento del Mercosur”, Declaración nº 2/2019 de la Comisión de Juristas para la Integración Regional del Consejo Consultivo de la Sociedad Civil para la Cancillería Argentina, del 5 de junio de 2019.

PIZZOLO, CALOGERO, *Derecho e Integración Regional: Comunidad Andina, Mercosur, SICA, Unión Europea*. 1º ed., Buenos Aires, Ediar, 2010.

GARGARELLA ROBERTO-MARTÍ JOSÉ L., “Estudio Preliminar, La Filosofía del Derecho de Jeremy Waldron: convivir entre desacuerdos”, en WALDRON JEREMY, “Derecho y Desacuerdos”, Madrid, Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales, SA, 2005.