

INFORME EN MINORÍA

Señores Representantes:

El presente informe tiene por objeto recomendar a la Cámara el voto negativo al proyecto de ley por el cual se aprueba el denominado "Protocolo constitutivo del Parlamento del MERCOSUR".

Nuestra opinión contraria a la aprobación de este proyecto se funda en razones de forma, en virtud de la contrariedad de algunas de sus disposiciones con la Constitución de la República, así como de oportunidad y conveniencia en virtud de la realidad del proceso de integración y la necesidad de un severo ajuste en su funcionamiento y corrección de rumbos, a nuestro juicio imprescindible para cumplir con sus objetivos originales.

Hemos reflexionado seriamente y en profundidad sobre el paso que el Uruguay se propone dar al ratificar la creación de este nuevo Órgano, y encontramos que el mismo se puede analizar desde dos perspectivas, la de la soberanía y la tutela del interés nacional, y la del alcance objetivo que debe tener el MERCOSUR, su realidad y funcionamiento actual y los beneficios que de él derivan para nuestro País, así como los perjuicios que ha sufrido por el incumplimiento de la normativa vigente, o como el efecto negativo del déficit de funcionamiento de los órganos existentes.

Anunciamos desde ya, que ingresar a la discusión sobre el alcance de las actuaciones del denominado "Parlamento" bajo la admonición de que sus potestades no llegarían a significar la creación de una supranacionalidad, porque se constituye con las características de órgano asesor, y sus actuaciones no serán la creación de legislación comunitaria, ubica el análisis del tema en un plano estrictamente jurídico ó académico. Nuestro propósito es analizar el tema desde la perspectiva política, esta, en todo caso, es la que debe dar origen a la voluntad que luego se formaliza a través de los acuerdos entre estados o la sanción de leyes. Es preciso que la Cámara analice este tema con criterio político, al servicio del cual deben estar los antecedentes, la realidad y la equilibrada relación entre los propósitos y los instrumentos para lograrlos sin desprestigiar la oportunidad, esto es el momento político y las condiciones para dar un paso de indudables consecuencias y con un grado importante de irreversibilidad.

A nuestro juicio, la señal política que entraña aprobar definitivamente la creación del denominado Parlamento del MERCOSUR, se constituye en un grave error que deriva en una cesión de las capacidades y autonomía que debe tener el Uruguay para decidir en aspectos sustanciales de su política exterior. Si la Cámara, cumpliendo las formalidades exigidas por la Constitución aprueba esta Ley, sin reparar en las consecuencias que la misma conlleva y los efectos políticos que genera, sin que una decisión tan importante cuente con el acuerdo de importantes sectores de opinión especialmente expresadas en el Partido Nacional y otras colectividades políticas de significación electoral y política, expresará exclusivamente la opinión del Partido de Gobierno. Y esta situación debilita al Uruguay.

No hay ninguna duda que la decisión de aprobar exclusivamente con los votos de la mayoría gobernante en el Parlamento, ratifica lamentablemente una vez más la inutilidad del compromiso propiciado por el Presidente de la República antes de la instalación del Gobierno y firmado por todos los Partidos con representación parlamentaria en el sentido de dotar a Uruguay de una Política Exterior de Estado.

Desconoce, además, los reclamos que se propiciaron desde la izquierda, precisamente respecto del denominado "Parlamento del MERCOSUR" especialmente en el correr del año 2004, hace poco tiempo.

A ese respecto, cabe recordar que en relación al mismo tema el actual Ministro de Relaciones Exteriores, entonces Senador, en ocasión de una interpelación propiciada por el Partido Nacional al ex ministro Didier Opertti, señalaba: "...no queremos que se propicie una resolución que, por un voto de diferencia, sienta precedente acerca de que vamos a hacer en el futuro con el MERCOSUR, con el Parlamento del MERCOSUR.(...) Todos recordarán como se voto el Tratado de Asunción y como se ratificaron los Protocolos posteriores" (Senador Reinaldo Gargano. Interpelación al Ministro de RREE Didier Opertti Badán. Julio de 2004).

La fragilidad del MERCOSUR y la carencia de sus resultados.

Desde la auspiciosa firma del Tratado de Asunción hasta el día de hoy han habido avances importantes para el Uruguay, pero también han aparecido una serie de contrariedades, a estas últimas nos referiremos. Pueden resultar naturales a cualquier proceso de integración en marcha, pero muchas de ellas no han sido resueltas revisando los errores, inclusive se ha llegado a no admitirlos, sino que se han despreciado y obcecadamente se ha procurado el avance normativo sin corregir los errores, lo que ha significado que en la edificación del acuerdo se incurra en graves vicios constructivos. Desde la perspectiva del sentido común podemos señalar como contrariedades notorias:

- Decisiones de política económica de Argentina y de Brasil que afectaron severamente el comercio (devaluación, establecimiento de gravámenes, promoción de zonas especiales, compra de productos agrícolas competitivos en países con fuertes subsidios, acuerdos bilaterales con desconocimiento de Uruguay y Paraguay, etc.)
- Notorio déficit de avance en el alcance del arancel externo común que se aplica hoy apenas a un 10%, aproximadamente, de las exportaciones.
- Medidas no arancelarias de impedimento al libre tránsito de mercaderías hacia Brasil o Argentina.
- Admisión de obstáculos físicos al libre tránsito de personas y mercaderías y desconocimiento de la violación de normas comunitarias por parte de Argentina, respecto de las cuales Brasil también desconoce el Tratado.
- Desconocimiento de candidaturas del Uruguay a organismos internacionales de gran importancia en temas comerciales como es el caso de la Dirección de la OMC.
- Promoción y creación de ámbitos de negociación de subsidios agrícolas en el marco de la Ronda de Doha por parte de Brasil, sin tener en cuenta a los demás socios del MERCOSUR.
- Creación de instituciones y provisión de sus jerarquías por la vía de los hechos consumados como es el caso de la nominación de la Presidencia del Comité de Representantes Permanentes, ejercida por un ex-Presidente y un ex-Vicepresidente argentinos respecto de cuyas designaciones Uruguay no opinó.
- Decisión unilateral de Brasil y Argentina reconociendo a China como "economía de mercado".

Esta descripción que presenta sólo ejemplos fácilmente comprensibles, no pretende otro fin que el de situarnos respecto de las dificultades que a lo largo de los catorce años de existencia del acuerdo han existido, las que por cierto justifican una corrección en su comportamiento, pero de ningún modo frente a ellas podemos actuar con frivolidad desconociéndolas y menos interpretar que por la sola inflación institucional se resolverán. Para Uruguay y sus intereses que deben constituir el núcleo de sus preocupaciones, estos “pantanos” en los que hemos caído, alguno de los cuales hemos superado con grandes dificultades, mientras tanto en otros casos no ha sido así, hablan de la necesidad de una pausa, una reflexión nacional y una corrección de rumbos. No se puede interpretar como más importante el interés de la integración que el interés nacional, éste último debe ser cabalmente respondido por el proceso de integración, así se conformó la voluntad política para ingresar al MERCOSUR, no para desdibujar ni disminuir al Uruguay sino para potenciarlo, para proveerle de mejores instrumentos, para defender su autonomía e independencia, para ofrecerle a su gente mejores posibilidades y a sus familias mejor bienestar, a sus trabajadores y empresarios de mejores condiciones de competitividad y prosperidad.

La voluntad colectiva, resultado de la condición del consenso que inteligentemente propiciaron los negociadores uruguayos cuando la creación del acuerdo original, ha sido sometida al interés particular de los socios mayores y así el interés de Brasil condiciona fuertemente las negociaciones con otros bloques o el de Argentina obstaculiza avances en negociaciones claves para el beneficio de los socios del acuerdo. A ello se suma la sórdida presión ejercida a Uruguay para que no perfeccione sus relaciones comerciales con otros estados como ha ocurrido con los Estados Unidos. Ello ocurrió con motivo de la firma de un acuerdo de protección y promoción de inversiones que Brasil intentó impedir y en ocasión del intento de una parte del Gobierno -que recibió el apoyo de todas las fuerzas políticas de oposición- de perfeccionar un acuerdo comercial con aquel País, constituido en uno de nuestros principales socios comerciales. En este último caso no se conocen claramente las presiones recibidas por el Gobierno de Uruguay, pero ellas lamentablemente tuvieron efecto.

EL ex Presidente Luís Alberto Lacalle, quien tuviera a su cargo la conducción nacional en ocasión del ingreso de nuestro País al MERCOSUR, realiza un análisis de su desarrollo en el folleto que denominara “Una Voz de Alerta” en los siguientes términos:

“No se cumple cabalmente en la realidad lo pactado. Este es un fuerte argumento en contra de avanzar en aspectos de institucionalización.

La prioridad es que el comercio se fortalezca, que se cumpla con el fin primario del tratado, antes de encarar otros horizontes.

A veces se confunde el avance en el papel, en el ámbito de los acuerdos diplomáticos, con su vigencia en el mundo real. De ahí la desconfianza y el desconcierto de quienes se enteran de que se planean otros niveles de acuerdo sin dejar asentados en la realidad, cumplidos sin problemas los acuerdos ya alcanzados.

No es tarea fácil pues los intereses legítimos de los sectores económicos de cada país operan con fuerza ante los respectivos gobiernos. Pero no por difícil se podrá negar la prioridad que la solución de estas cuestiones tiene ante otros emprendimientos.

Se ha desvirtuado el funcionamiento correcto del MERCOSUR en la bilateralidad argentino brasilera que ha primado sobre el ámbito de cuatro países en que debe desenvolverse la institucionalidad de la organización regional. No se puede ni se debe impedir que Argentina y Brasil se reúnan cuantas veces lo reputen necesario o conveniente. Lo que sí deben Paraguay y Uruguay es reclamar competencia para los órganos naturales del MERCOSUR, que integran y el respeto a los tratados vigentes.

No actuar de esa forma va generando, en los hechos y por pacífica aceptación, un MERCOSUR de dos y no de cuatro. Y lo que es peor, de dos pero que se impone a cuatro.

Hay, pues, una gran tarea por delante para hacer real y palpable el MERCOSUR económico y comercial. Encarar los temas de coordinación macroeconómica y especialmente monetaria es imprescindible para dar certidumbre a los intercambios comerciales.

Cuando en la vida cotidiana de los habitantes de las cuatro naciones se constata una mejora en el empleo proveniente de las mayores inversiones que provoque el MERCOSUR, se habrá hecho realidad lo pactado. Entonces, y sólo entonces se podrá pensar en otras cosas". (Dr. Luís Alberto Lacalle Herrera. "Una Voz de Alerta").

El desinterés expresado por el Gobierno que asumió en 2005 en construir consensos en materia de Política Exterior ha sido manifiesto no sólo en la aceptación de las presiones a las que hacemos mención mas arriba, sino que en el "avance" como se ha querido calificar la inclusión de nuevos socios al MERCOSUR, se ha incurrido en el error de propiciar el ingreso de Venezuela, sin condicionar su ingreso al cumplimiento de los compromisos que obligan a los socios originarios en aspectos comerciales sustanciales. Pero aunque parezca increíble, mientras se difundía ampliamente la oferta a los socios menores Uruguay y Paraguay de crear "fondos estructurales" como respuesta a la demanda de atención prioritaria a las asimetrías notoriamente existentes en el MERCOSUR, la misma Venezuela expresaba en Brasilia que no compartía el criterio de que estos fueran un propósito del acuerdo, sino que debían ser el resultado de cooperación bilateral. A poco de ingresar como resultado de una franquicia propiciada activamente por la Cancillería uruguaya, el nuevo socio, imprudentemente como es su costumbre, emite juicios inadecuados a nuestros intereses.

La inconveniencia del progreso institucional sin ajustar la existente.

Apenas un 50 % de las normas que se han aprobado en los órganos existentes han sido internalizadas. Este es sin duda un gran déficit. A ello precisamente deberían avocarse prioritariamente los Parlamentos nacionales y, si fuera necesario, el MERCOSUR debería propiciar un programa de asistencia y apoyo para que este proceso se formalizara adecuadamente. Ningún señor Representante, sometido ante este proyecto de ley a resolver por la adhesión a este nuevo avance, puede afirmar a qué nivel se encuentran los compromisos actuales, precisamente porque no es posible identificar en ese magnífico déficit qué es lo que obliga a todos y qué a cada uno individualmente.

Esa tarea de introducción de normas, obligación que según las disposiciones constitucionales de la mayoría de los miembros del acuerdo es la prioridad que surge de las coordinaciones que a nivel parlamentario deben hacerse. Pues en ello el

ámbito oportunamente creado, la Comisión Parlamentaria Conjunta, no ha tenido éxito, los números y la realidad lo denuncian, y debería ser su tarea prioritaria.

La teoría, que puede considerarse patología, de “huir hacia adelante” cuando existen problemas e inconsistencias, es la que domina el proceso que tenemos a estudio. La Comisión Parlamentaria Conjunta no ha cumplido con su objetivo, entonces transformémosla en un “Parlamento” para que pueda lograr su objetivo como si la nomenclatura tuviera efectos mágicos.

La discusión en Uruguay.

Este informe no debe ocultar las carencias que hemos detectado en el proceso legislativo del Acuerdo a estudio. En el trámite del Senado la discusión ha sido casi inexistente, no fueron solicitados asesoramientos que parecen elementales para la conformación de antecedentes legislativos a la altura de la importancia del tema. No hubo ocasión para su tratamiento en profundidad en las Comisiones que correspondiera. El apuro, la ansiedad, la tramitación sumaria que impide el análisis ponderado y lo somete al estado de ánimo cargado de condicionamientos fue la tónica. Poco varía el ambiente del trámite en esta Cámara; los únicos asesoramientos jurídicos solicitados para conocer opiniones que nos situaran frente a la norma desde la perspectiva constitucional, fueron solicitados por nuestra iniciativa y debieron sustanciarse, gracias a la buena disposición de los ciudadanos consultados, en términos sumarios.

Este trámite desproporcionado con la importancia del tema muestra déficit en cuanto a la información que las Comisiones y los señores Legisladores deben manejar para tomar una decisión a cabalidad. Si es adecuado el momento para esta decisión, analizándolo en el contexto de la marcha del MERCOSUR, no tuvo discusión, si el nuevo Órgano a crearse ajustaba adecuadamente a las disposiciones constitucionales o era necesario para su establecimiento la reforma de la misma, tampoco. Si el alcance de las potestades u obligaciones que asume se compadecen con nuestra carta magna y si su actuación y decisiones tienen eficacia o carecen de ella en nuestro País, haciendo irrelevante y meramente voluntarista la creación del nuevo Órgano, tampoco fue analizado en profundidad.

En el término de escasas horas de trabajo la Comisión de Asuntos Internacionales de esta Cámara recibió el asesoramiento de los doctores Gonzalo Aguirre Ramírez, Juan Pablo Cajarville, Augusto Durán Martínez, José Korzeniak y Martín Riso Ferrand, quienes ofrecieron su opinión respecto de los aspectos constitucionales referidos a la creación del nuevo órgano. El único aporte recibido por el Parlamento de nuestro País en todo el tratamiento del tema ha sido la propuesta del Partido Nacional para contar con elementos de juicio externos que sirvan a los antecedentes y a la formación de opinión.

La circunstancia del estudio del tema fue dominada por una actitud que la representación del Gobierno ofreció, cercana a la resignación e inevitabilidad de aceptar una realidad que se nos impone, sin atinar a enfrentarla y transformarla a semejanza de nuestros intereses prioritarios. Puede decirse, lo que surge al menos a esta altura de las exposiciones de los Representantes del Gobierno en la instancia del Senado y en la Comisión de Asuntos Internacionales de la Cámara de Representantes que aún teniendo en cuenta las indefiniciones, los déficits, las eventuales inconsistencias de esta decisión se resuelve acompañarla por inercia y quizás por temor al reproche político de los socios.

Los alcances del denominado Parlamento, sus potestades y su funcionamiento.

Parlamento del MERCOSUR. Su aparatoso nombre, indudablemente condicionará de aquí en adelante la imagen que se percibirá de este nuevo órgano, tanto en la región como en el mundo. La realidad y el buen juicio indican que lo que se crea por este Tratado que ha sido denominado erróneamente Protocolo no cumple con las calidades generalmente aceptadas para definir un Parlamento. Aquellos son órganos

representativos por excelencia, es típico que ellos tengan la palabra final en los temas económicos, financieros y presupuestales, son los únicos habilitados para establecer limitaciones a los DDHH, son los que aprueban los tributos y también son los titulares de los poderes de contralor, entre estos hay otros pero los Parlamentos son los más poderosos, los más importantes, tengamos en cuenta la censura ministerial o el juicio político. En estos últimos conceptos el doctor Martín Riso Ferrand fundamenta su afirmación en el sentido que ha sido un error llamar Parlamento a este nuevo Órgano.

“En definitiva, hablar de Parlamento es hablar de uno de los grandes centros de gravedad(...) de cualquier sistema; es uno de los órganos más importantes de cualquier sistema que se precie de tal.” “Fundamentalmente lo que caracteriza al Parlamento- el nombre Poder Legislativo lo demuestra- es el ejercicio de la función legislativa. Por definición no puede haber un Parlamento que no ejerza la función legislativa.” “El Parlamento del MERCOSUR no es un Parlamento, sino un órgano meramente asesor (...) es un órgano que da consejos.”(Doctor Martín Riso Ferrand. Versión Taquigráfica de la Comisión de Asuntos Internacionales de la Cámara de Representantes, 16 de noviembre de 2006).

También lo hace el doctor José Korseniak, cuando afirma, “ El tema es que la palabra “Parlamento” genera la idea de que las leyes, en lugar de hacerse acá, en el Uruguay, se van a hacer el en MERCOSUR”. “Y este Protocolo está muy lejos de establecer eso .”(Doctor José Korseniak. Idem Versión citada)

El doctor Gonzalo Aguirre Ramírez, respecto de la denominación del nuevo Órgano expresa, “Llamarle Parlamento a un órgano que no tiene facultades legislativas no parece lo más adecuado(...)”. (Idem. Versión citada).

Respecto de esta cuestión, en el informe que la Comisión recibió del doctor Augusto Durán Martínez se expresa, “El nombre Parlamento es muy connotativo. En toda la literatura jurídica y política el nombre Parlamento evoca un órgano de representatividad política y con funciones legislativas y de contralor político. Si carece de alguna de esas notas no es un Parlamento. El llamado Parlamento del MERCOSUR, al carecer de funciones legislativas no es en realidad un Parlamento.”

“Lo expuesto es más importante que lo que pueda parecer a primera vista porque, no sólo el nombre resulta irracional por no adecuarse a la naturaleza de la institución, sino que obnubilado por el nombre, el órgano puede incurrir en excesos que ciertamente afecten nuestra soberanía”. (doctor Augusto Durán Martínez. Ídem Versión citada).

Resulta de interés en el análisis de este aspecto, los comentarios que en el trabajo “Una Voz de Alerta” ya citado, realizado por el ex Presidente Luis Alberto Lacalle Herrera, los que transcribimos;

“Ya vimos que prácticamente el “Parlamento” que se crea, repite las competencias de la Comisión Parlamentaria Conjunta.

Vamos ahora a consideraciones políticas que reputamos importantes, ante todo en lo que refiere a los poderes sustanciales que tendría, en caso de cumplirse con los

requisitos de reforma constitucional previa y de ratificación del tratado proyectado. Más adelante ingresaremos en los aspectos de su conveniencia para los intereses del Uruguay, supremos en todo análisis de este tipo.

El artículo 2º del Proyecto, “ Propósitos” nos merece estas consideraciones(...), se usa la forma declarativa en puntos que no pueden menos que ser compartidos por todos. Así “asumir la defensa permanente de la democracia, la libertad y la paz”; “impulsar el desarrollo sustentable con justicia”; “garantizar la participación de los actores de la sociedad civil (sic)”; “estimular la formación de una conciencia colectiva de valores ciudadanos y comunitarios”; “contribuir a la integración latinoamericana”; “promover la solidaridad y la cooperación regional e internacional”.

Todo compartible pero, ¿con qué poderes jurídicos?

Ello nos lleva al Artículo 4º que, a su vez, como competencias, enumera: “ velar por la observancia de las normas del MERCOSUR.”; “velar por la preservación del régimen democrático en los Estados Parte”;

“ presentar anualmente un informe sobre la situación de los derechos humanos en los Estados Parte”; “efectuar pedidos de informes”; invitar a los representantes de los órganos del MERCOSUR para informar e intercambiar opiniones; recibir al Presidente del Estado Parte que ejerza la presidencia “pro tempore” para informar; ídem para que presente el programa de trabajo; “realizar reuniones semestrales con el Foro Consultivo Económico y Social”; “organizar reuniones públicas”; recibir peticiones y canalizarlas; “emitir dictámenes, declaraciones, recomendaciones e informes”; “elaborar dictámenes”; “proponer proyectos de normas del MERCOSUR”; “elaborar ante proyectos”; “desarrollar acciones y trabajos conjuntos con los Parlamentos Nacionales”; “mantener relaciones con los Parlamentos de terceros Estados”; celebrar convenios de cooperación; “fomentar el desarrollo de instrumentos de democracia representativa y participativa” (sic); “emitir opinión no vinculante (sic) sobre designaciones”; “elaborar su presupuesto”, etc.

Todo muy loable y compartible en su casi totalidad pero, ¿ y los poderes jurídicos para ello? ¿qué ocurre si no se responde un pedido de informes? ¿si en ejercicio de la competencia de “velar por la preservación del régimen democrático” se advierte una violación a las mismas, qué se puede hacer?

Por otra parte y conociendo a la naturaleza humana y por ende a los políticos, ¿qué puede ocurrir cuando alguno de los “Parlamentarios” plantee un tema claramente político? Por ejemplo una condena a Venezuela por su avance armamentista o una votación repudiando las tratativas (legítimas y soberanas) del Paraguay con los EE.UU. ¿Cómo se votará? y , sobre todo, ¿para qué se votará?

¿Cuáles serán las consecuencias de una votación que no le guste al Brasil? Todos sabemos la respuesta: caerán en el vacío, demostrando la inutilidad del tal Parlamento ¿las opiniones “no vinculantes” que valor tienen ante las duras realidades del comercio regional que no respete las normas vigentes”?

No queremos abundar más. Quede claro que toda esta estructura, mal llamada Parlamento, carece de uno de los atributos típicos de este tipo de instituciones, tal cual es el de estar dotado de poderes jurídicos para imponer el cumplimiento de sus decisiones.

De Parlamento, sólo el nombre” .(Dr. Luís Alberto Lacalle Herrera. “Una Voz de Alerta”).

Encontramos aquí un primer punto que conecta con la teoría inflacionaria en materia de instituciones, se crea un órgano cuyas competencias no se adecuan a las que la concepción clásica reserva a los parlamentos que se le denomina Parlamento. Qué razón tiene tal decisión?, podemos pensar y pensamos desde la perspectiva de Uruguay, estado al cual admitir una eventual supranacionalidad en estos temas debe ser el fruto de una muy seria y meditada decisión, avanza en la nomenclatura para dar por resuelta o por discutida la cuestión de fondo, vale decir Uruguay admite una transmisión de soberanía sin un debate adecuado a la importancia del tema y sin una reforma de su Constitución? En qué condiciones Uruguay estaría dispuesto a renunciar a aspectos sustanciales de su independencia y autonomía? Qué seguridades debemos requerir a un acuerdo transnacional para que ello ocurra y qué garantías deberían darnos nuestros eventuales socios? No es una cuestión de nombre solamente, por ello la prudencia debería comenzar por este asunto.

El progreso manuscrito que no ha sido correspondido con el progreso real en el caso del MERCOSUR, encuentra a nuestro juicio en este punto otro hito, en este caso de consecuencias impredecibles.

Analizado este primer aspecto, es menester considerar los relativos a sus cometidos, su integración, sus competencias y su funcionamiento, aspectos que a la luz de la lectura del denominado Protocolo revelan problemas de formulación técnico jurídica, de constitucionalidad. En alguna de las opiniones y en virtud de la importancia de las decisiones que entraña la aprobación del proyecto de ley para nuestro País y su futuro, los profesores realizan apreciaciones sobre la conveniencia y la oportunidad política en los que Uruguay debe reparar con mucha prudencia.

Estos extremos surgen para ilustración de los señores Representantes de los informes y opiniones que ya citáramos y que la Comisión de Asuntos Internacionales recibiera a iniciativa nuestra, es por ello que entendemos conveniente integrar a este informe las expresiones de los doctores Martín Risso Ferrand, Gonzalo Aguirre Ramírez, y las consultas evacuadas por los doctores Juan Pablo Cajarville y Augusto Durán Martínez, como apéndices al mismo.

Integración. Incertidumbres y peligros de un camino sin retorno que disminuirá las posibilidades del Uruguay.

La integración del denominado Parlamento no está claramente determinada en el acuerdo, tan es así que durante el año 2007 deberá resolverse cual será el número definitivo de sus integrantes y, lo que es más grave y peligroso, la cantidad que corresponderá a cada país. Y esa resolución se tomará en una combinación de decisiones entre el Órgano que se crearía en esta ocasión y el Consejo del Mercado Común. El primero lo hará, en la integración que prevé el acuerdo, o sea dieciocho miembros por País y como resultado de una mayoría calificada que supone la mayoría de la delegación de cada Estado; sin perjuicio de desconocer los factores que se ponderarán con el objetivo indiscutido de darle “proporcionalidad” a las

representaciones, como tienen por objetivo Brasil y Argentina, lo que echa por tierra el originario y exitoso logro de la regla del consenso entre los socios; la actuación de la mayoría parlamentaria de izquierda en el correr de la actual legislatura y especialmente en este caso, permite arriesgar la opinión de que se adoptarán decisiones sin un proceso de discusión y análisis colectivo a la altura de los intereses a tutelar. Si no han reparado en la opinión de la oposición en la aprobación del denominado Parlamento por qué lo harán en lo relativo a su constitución definitiva?

Vale la pena reparar en algunas consideraciones del informe del doctor Augusto Duran Martínez ante la consulta de esta Asesora respecto de esta cuestión:

“El numeral 2 del Artículo 5 refiere a la integración del Parlamento “...de conformidad a un criterio de representación ciudadana...”

No existe una ciudadanía del MERCOSUR. Para que existiera esa ciudadanía, el MERCOSUR debe ingresar a una etapa de supranacionalidad que nuestra Constitución no admite.

Advierto por otro lado que el tema de la integración del Parlamento es especialmente delicado. Hago notar al respecto que se ha seguido un criterio diferente del empleado para el presupuesto. Me parece que esas diversas soluciones no guardan coherencia.

En un documento que he tenido a la vista que contiene la justificación del proyecto de Protocolo, con relación al Artículo 5 se dice que no se tomó en cuenta el producto interno bruto a estos efectos. Si se tiene en cuenta el cuadro que allí figura, se advierte que el PIB (en sus ultimas tres columnas) es un factor favorable a Uruguay. Advierto, por otra parte, que el Artículo 20 establece los aportes de los Estados Partes entre otras cosas en función del PIB. No se tiene en cuenta el PIB para la representación, pero si para los aportes. No se tiene en cuenta el PIB en lo que puede favorecer en algo a Uruguay, pero se tiene en cuenta en lo que le es gravoso.”

También al respecto de la indefinición resultante de las cláusulas del acuerdo a estudio, el doctor Gonzalo Aguirre Ramírez, quien colaboró en oportunidad de la primer redacción de las normas, expresó a esta Comisión en su visita:

“...quiero decir que hay algo que me parece muy grave y no sé si tuve conciencia de ello cuando participé en las reuniones del grupo técnico, quizás porque el tema no se terminó de definir allí y quedó para ser definido a nivel político, como correspondía.

En principio se había acordado que, por lo menos en el primer período de transición, Argentina y Brasil iban a tener treinta miembros -si la memoria no me traiciona - y Uruguay y Paraguay dieciocho. Pero en determinado momento, creo que felizmente, Paraguay se puso firme y dijo que tenía que haber igualdad de representación. Como se dice a veces, pateó el tablero, y como eso ponía un obstáculo aparentemente insalvable, Argentina y Brasil se avinieron. Entonces, la Disposición Transitoria Segunda dice que en la primera etapa de la transición, el Parlamento estará integrado por dieciocho parlamentarios por cada Estado Parte. Si se cumplen las etapas previstas en el cronograma, esto sería hasta el 31 de diciembre de 2010. Pero luego nos encontramos con que no está definido cuál será después la

representación de cada Estado Parte. El numeral 1 del Artículo 5 establece que el Parlamento se integrará de conformidad a un criterio de representación ciudadana, expresión un poco vaga o, por lo menos, carente de precisión jurídica.

¿Cuál será la consecuencia de emplear un criterio de representación ciudadana, cuando hay países de 3:000.000 o 4:000.000 escasos de habitantes, como Uruguay y Paraguay, y hay otros, como Brasil, que está cerca de alcanzar los 200:000.000?

De acuerdo con la Disposición Transitoria Segunda, se difiere la decisión al Consejo del Mercado Común, a propuesta del Parlamento por mayoría calificada. La mayoría calificada requiere el voto afirmativo de la mayoría absoluta de integrantes de la representación de cada Estado Parte. En definitiva, el Parlamento hace una propuesta que no tiene -como todas las propuestas - carácter vinculante, es decir, no obliga al Consejo del Mercado Común. Entonces, será el Consejo del Mercado Común, si se cumple con la Disposición Transitoria Segunda y si los cuatro países aprueban este proyecto de tratado, el que deberá adoptarla, a más tardar el 31 de diciembre de 2007, es decir, prácticamente de aquí a un año.

Yo me pregunto, entonces, ¿queda en la indefinición cómo se va a integrar el Parlamento? Es decir, ¿va a ser una representación paritaria de cada Estado o no va a haber representación paritaria? ¿Tendríamos la mitad, la tercera o la cuarta parte de los miembros que van a tener Brasil y Argentina? ¿Cuál será el criterio a emplearse? ¿El de la población, o el de algún índice económico, como puede ser el PBI de cada Estado? Evidentemente, si así fuera, habría una desproporción mayúscula.

Se me dirá que de todas maneras, por el mecanismo de adopción de decisiones, hay ciertas garantías, porque cuando se requiere mayoría calificada, se requiere el voto afirmativo -como ya dije - de la mayoría absoluta de integrantes de la representación parlamentaria de cada Estado, y en la mayoría especial, el voto de dos tercios del total de los miembros del Parlamento, que incluya, a su vez, a parlamentarios de todos los Estados Parte. Pero, de todas maneras, me parece que este es un asunto enormemente delicado para el caso de que el Parlamento se constituya y empiece a funcionar.”(Doctor Gonzalo Aguirre Ramírez. Versión Taquigráfica de la Comisión de Asuntos Internacionales de la Cámara de Representantes, 16 de noviembre de 2006).

Si la delegación de Uruguay, en caso de aprobarse este acuerdo, no sostiene irrevocablemente una posición de defensa del principio de representación igualitaria en la integración que deberá tener a partir del año 2010 el Órgano a crearse, se estará traicionando el interés del País, sometiéndolo a integrar un instrumento conducido casi exclusivamente por los grandes socios de MERCOSUR, Argentina y Brasil. Nada más lejos de los propósitos que animaron a los fundadores.

Los Miembros del denominado Parlamento, sus inmunidades y derechos.

No hay dudas que en este aspecto debe procurarse la mayor transparencia en la información hacia la opinión pública. A esos efectos hemos solicitado en la Comisión de Asuntos Internacionales que se pidieran informes a la Cancillería para conocer el alcance de las “prerrogativas e inmunidades, privilegios y exenciones” que tendrá el denominado Parlamento y sus integrantes. El vértigo del tratamiento en la Asesora ha impedido que a la fecha de redacción de este informe contemos con esa información que reputamos de mucha importancia, no podemos informar a la Cámara sobre aspectos tan importantes como los beneficios a que accederán en materia tributaria, arancelaria, o si accederán aderechos de las características de los diplomáticos, etc.

Si, de acuerdo al análisis del texto del Acuerdo y siguiendo al doctor Juan Pablo Cajarville, podemos decir que las cuestiones relativas a las inmunidades que crea al servicio de los Miembros del nuevo órgano son de dudosa constitucionalidad;

“Otra disposición al menos de muy dudosa constitucionalidad es la contenida en el Artículo. 12.2. Las potestades de los órganos jurisdiccionales son de fuente constitucional, y es por demás discutible que ciertas personas –en el caso, los Parlamentarios del Mercosur - queden excluidos del ejercicio de tales potestades. Las inmunidades que amparan a los Legisladores nacionales son precisamente de fuente constitucional, y por ello, según la mejor doctrina, no pueden ser ampliadas por normas de inferior jerarquía que las que confieren aquellas potestades que se excluyen.”(Doctor Juan Pablo Cajarville. Opinión en respuesta a la solicitud de la Comisión de Asuntos Internacionales de la Cámara de Representantes. Noviembre 2006).

Competencias

Es aquí donde se pone de manifiesto claramente que el objetivo de este proyecto es absolutamente voluntarista y en virtud de ello produce un “espejismo” sobre sus actuaciones. Se le llama Parlamento a un órgano que no lo es, se le constituye en el futuro por elecciones directas en los estados cuyas características no están definidas y en función de una ciudadanía inexistente, el número de sus integrantes no se conoce a ciencia cierta pero si se sabe que tendrán fueros y prerrogativas diplomáticas, las competencias son las de un órgano asesor y a pesar de ello puede fijar plazos a los Poderes de los Estados para que cumplan con sus competencias. Este último aspecto constituye, en la opinión de los expertos consultados por la Comisión, con la excepción del doctor José Korseniak, una de las inconstitucionalidades que entraña el denominado Protocolo.

En el numeral 12 del Artículo 4º , los párrafos segundo quinto y sexto, establecen obligaciones para el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo de los Estados miembros y naturalmente dentro de ellos del nuestro, ajenas a lo preceptuado en la Constitución de la República, por tanto contrarias a esta.

Sobre el particular, vale la pena repasar la opinión del doctor Gonzalo Aguirre Ramírez en la ocasión ya mencionada ante la Comisión:

“...a mi juicio, este numeral 12, de todas maneras quedó con algunas inconstitucionalidades. A saber: primera, obliga al Poder Ejecutivo a ejercer su iniciativa legislativa en forma preceptiva y dentro de un plazo de cuarenta y cinco días. Ni lo uno ni lo otro está establecido en la Constitución. ¿Qué quiero decir con esto? Que el Poder Ejecutivo tiene amplísima iniciativa legislativa, más amplia que la de los legisladores, porque hay casos de iniciativa exclusiva del Poder Ejecutivo, pero que se ejerce con absoluta discrecionalidad. No hay ningún caso en razón de materia, salvo la Ley de Presupuesto y las Rendiciones de Cuentas, en que el Poder Ejecutivo esté obligado a remitir un proyecto de ley al Parlamento dentro de determinados plazos, y tampoco que esté obligado a hacerlo aun sin plazo. En cambio, en el caso de este primer supuesto del numeral 12 del Artículo 4 de este Protocolo, el Poder Ejecutivo va a estar obligado a ejercer su iniciativa legislativa y, además, dentro de un plazo perentorio de cuarenta y cinco días.

La segunda inconstitucionalidad, a mi juicio, es que obliga al Parlamento a crear un procedimiento preferencial para la consideración de estas normas del MERCOSUR, cuya duración no puede exceder los ciento ochenta días de su ingreso al Parlamento. Ese procedimiento preferencial es inconstitucional. Todo lo que se refiere al procedimiento legislativo, es decir, a la forma en que se proponen proyectos de ley, se consideran en ambas Cámaras y eventualmente en la Asamblea General, se promulgan u observan por el Poder Ejecutivo, está establecido en la Sección VII de la Constitución, Artículos 133 a 146; y el Parlamento no tiene ninguna obligación, a tenor de estas normas, de considerar proyectos de ley, salvo las leyes de urgencia, dentro de determinados plazos, ni de establecer un procedimiento preferencial para determinados proyectos.

La tercera inconstitucionalidad, a mi juicio, es que obliga, en caso de rechazo legislativo de la norma -es decir, el Parlamento conserva plenamente su facultad constitucional de aprobar o rechazar un proyecto de ley, pero pierde la facultad constitucional de no considerarlo, que existe. Como sabrán, se presentan muchos proyectos de ley que nunca se consideran, inclusive remitidos por el Poder Ejecutivo -, a reenviarlo al Poder Ejecutivo y, a este, a presentarlo a la reconsideración del órgano correspondiente del MERCOSUR.”.(Doctor Gonzalo Aguirre Ramírez. Versión Taquigráfica de la Comisión de Asuntos Internacionales de la Cámara de Representantes, 16 de noviembre de 2006).

Los Señores Representantes deben tener en cuenta estas constataciones a las que se arriba luego de la lectura de las disposiciones que regulan el sistema de adopción de decisiones del Órgano proyectado, así como al alcance de las mismas. En algunos casos su mera enunciación rechina disposiciones de la Constitución de la República como se señala anteriormente. Mientras en otros casos, la evolución jurídica puede llevar a situaciones sorprendidas como las que analiza el Doctor Martín Riso Ferrand.

“¿Cómo va a evolucionar este proceso? Puede evolucionar de dos formas o de las dos superpuestas. Una forma es como ha evolucionado el Tratado de Asunción desde su suscripción hasta el momento, con una pluralidad de normas que lo fueron ajustando y enriqueciendo. Esa sería la primera posibilidad, la habitual. Si ese es el camino, habrá que tener mucho cuidado, porque si Uruguay sigue sin modificar la

Constitución, tendrá que ir viendo si cada una de esas modificaciones no están dando paso a la supraestatalidad, ya que en ese caso sería inconstitucional.

Sí señalo que los órganos no son lo que las normas jurídicas dicen que son, sino que también van ajustando, creando y modificando las interpretaciones de las normas jurídicas. En relación a la interpretación evolutiva, más allá de discutirla teóricamente, tenemos que reconocer que existe. Existen determinadas prácticas aceptadas por todos que van funcionando y se transforman en normas jurídicas. Podría pasar que esta norma -en cuyo texto no advierto problemas de inconstitucionalidad porque no hay supraestatalidad - diera paso a la existencia de un órgano que, en los hechos, empezara lenta o gradualmente a funcionar como supraestatal. En ese caso, empezarían a aparecer problemas de inconstitucionalidad, que es lo último. ¿Cuáles serían los riesgos? ¿Qué podría pasar? Sería una situación terrible para el Uruguay y el MERCOSUR que eso pasara en cualquier país, tanto en Uruguay, Paraguay o Brasil. Si este Parlamento, sea como sea, dictara un acto que implicara una contradicción con la Constitución, en la medida en que fuera un acto emanado de un órgano supraestatal no habilitado por la Constitución, ese acto sería nulo. Y esa nulidad podría ser declarada por cualquier Juez, porque la Constitución reserva la competencia para declarar la inconstitucionalidad de las leyes y de los decretos de los Gobiernos Departamentales a la Corte; pero cualquier Juez podría declarar que esa norma del Parlamento del MERCOSUR no se aplica. Con todo respeto, podríamos llegar a situaciones terribles como, por ejemplo, que el Juez de Paz de Fray Bentos no aplique una norma porque la considere ilegítima. Eso nos llevaría a una incertidumbre jurídica terrible.”(Doctor Martín Riso Ferrand. Ídem. Versión citada)

Conclusión

A la luz de los antecedentes que hemos tenido disponibles el contenido del denominado Protocolo contiene defectos graves que transgreden disposiciones Constitucionales. Adolece, además, de un voluntarismo exacerbado que pretende el progreso del MERCOSUR a partir de una inflación de organizaciones, sin reparar en el mejoramiento de la calidad de las ya existentes y su funcionamiento adecuado. Genera compromisos temerarios, al comprometer la opinión del País sobre cuestiones que no han sido analizadas en profundidad y con espíritu nacional. Enajena parte del manejo de las posiciones de política exterior del Uruguay, en la medida que somete sus decisiones a las recomendaciones que por mayorías puedan surgir de un órgano cuya integración definitiva no se conoce. Condiciona la soberanía, arma imprescindible para la defensa del interés nacional, el de nuestros compatriotas y sus familias.

Podemos decir, en suma, que la aprobación de este Acuerdo no refleja adecuadamente las aspiraciones de los Orientales y condiciona severamente su futuro a los designios extranjeros.

En mérito a las consideraciones expresadas en este informe, sin perjuicio de expresar la aspiración de un mejoramiento del funcionamiento y desarrollo del acuerdo de MERCOSUR persiguiendo el propósito de mejorar las condiciones del desarrollo

económico y comercial del Uruguay, los firmantes recomiendan a la Cámara el rechazo del proyecto de ley por el que se “Aprueba el Protocolo constitutivo del Parlamento del MERCOSUR”.

Sala de la Comisión, 20 de noviembre de 2006.

JAIME MARIO TROBO

Miembro Informante

WÁSHINGTON ABDALA

DANIEL PEÑA

PROYECTO DE RESOLUCIÓN

—

Artículo Único.-Recházase el “Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR”, suscrito en la ciudad de Montevideo, el día 9 de diciembre de 2005, entre la República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay.

Sala de la Comisión, 20 de noviembre de 2006.

JAIME MARIO TROBO

Miembro Informante

WÁSHINGTON ABDALA

DANIEL PEÑA