

Mercosur en regionale integratie in Zuid-Amerika

Prof. dr. J.A.E. Vervaele*

In Zuid-Amerika is de belangstelling voor de Europese integratie enorm. Mercosur spiegelt zich aan de EU en wil naast een douane-unie en interne markt ook fors integreren op het terrein van Justitie en Binnenlandse Zaken. Hoe bindend is het Mercosurrecht? Is arbitrage voldoende voor het juridisch vlottrekken bij impasses? Hoe verhoudt zich de communautaire agenda met de agenda op het terrein van Justitie en Binnenlandse Zaken? Een analyse van de stand van zaken en duiding van het belang van Mercosur voor de EU.

1. Inleiding

In de periode 1980-1995 investeren Europa en de VS fors in Latijns-Amerika. Ook Nederlandse topbedrijven als Shell, ABN AMRO, ING, etc. zijn topinvesteerdere. Het democratiseringsproces in Latijns-Amerika, met name in de landen getekend door een traditie van militaire dictatuur, versterkt het geloof in politieke en economische stabiliteit. De markteconomie groeit fors en, mede onder impuls van het IMF en de Wereldbank, gaat een aantal landen over tot forse privatiseringen.¹ De politieke en militaire rivaliteiten tussen de staten maken plaats voor politieke en economische samenwerking. De tijd is rijp voor een nieuwe poging tot integratie op het continent. De toenadering tussen Argentinië en Brazilië leidt tot de oprichting van Mercosur. Het economische – Mercosur is het vierde grootste handelsblok ter wereld na de VS, de EU en Japan – en politieke belang is vooral door de EU op tijd ingeschat. Reeds in 1996² wordt een Interinstitutioneel Samenwerkingsakkoord afgesloten, een interregionaal raamakkoord voor de samenwerking tussen de EG/lidstaten en Mercosur/partijstaten.³ Inmiddels zijn er al tien bijeenkomsten geweest van het 'EU-Mercosur Bi-regional Negotiations Committee (BNC)',⁴ waarbij onderwerpen als vrij verkeer van goederen, openbare aanbesteding, investeringen, diensten, e-handel en conflictregeling aan de orde komen. De VS hebben de integratiepogingen in Latijns-Amerika nooit op prijs gesteld en hebben er steeds naar gestreefd om met de landen afzonderlijk vrijhandelsakkoorden af te sluiten. Het recente vrijhandelsakkoord met Chili is hiervan een duidelijk voorbeeld.⁵

De politieke ontwikkelingen vrijwaren de economieën in Latijns-Amerika niet van zwaar economisch weer. De Mexicaanse tequilacrisis in 1994 leidt tot vertraagde groei in de hele regio. In 1999 besluit Brazilië zijn munt ten opzichte van de US-dollar fors te devalueren, terwijl de Argentijnse president Menem de monetaire pariteit met de dollar tot het speerpunt van zijn beleid had gemaakt. Argentinië past het, inmiddels in het kader van Mercosur uitgewerkte, gemeenschappelijke extern douanetarief tijdelijk niet meer toe en schorst daarmee de werking van de douane-unie op. Ook Uruguay en

Paraguay stellen eenzijdige externe tarieven vast. De Argentijnse economie, überhaupt al niet sterk, raakt verder in het slop. In 2002 ziet Argentinië zich genoodzaakt over te gaan tot het loslaten van de pariteit met de dollar en tot staking van betaling van haar inmiddels gigantisch opgelopen staatschulden. Het grootste default van een natie staat in de wereldgeschiedenis is daarmee een feit. Argentinië zakt weg in de zwaarste economisch-politieke en monetair-financiële crisis in haar geschiedenis. De tango crisis creëert een golfeffect in de regio. De banksector in Uruguay – traditioneel vluchttoord voor Argentijns kapitaal – wordt in de crisis meegesleept. Brazilië ziet zich geconfronteerd met een teruglopende economische groei, maar weet de schade daartoe te beperken.

Het leek er even op dat Mercosur ten dode was opgeschreven, maar door de nieuwe politieke ontwikkelingen en de schuchtere economische heropleving in de regio zijn de vooruitzichten in 2003 voor Mercosur beter dan ooit. De verkiezingen van Lula da Silva en Kirchner tot de respectievelijke presidenten van Brazilië en Argentinië voorspellen een nieuw elan voor Mercosur. Op de recente bijeenkomst van de staatshoofden van Mercosur (17 juni 2003) is duidelijk gebleken dat Lula en Kirchner een verdieping van de Mercosur-integratie nastreven. Hun gemeenschappelijke agenda⁶ reflecteert het nieuwe elan. In december 2003 zullen projecten worden besproken die moeten zorgen voor de verdieping en versneling van de integratie binnen Mercosur. Brazilië heeft al een programma ingediend onder de noemer 'Objectief 2006'. De strekking ervan kan worden vergeleken met de operatie interne markt 1992 in de EG. Het programma is geschreven rond vijf thema's: 1) de institutionele structuur en haar politieke en

* De auteur is hoogleraar economisch en financieel strafrecht aan de Universiteit Utrecht; Gasthoogleraar Europees Strafrecht aan het Europa College te Brugge. Dit artikel is geschreven tijdens een studieverblijf (maart-april 2003) aan de Universidad de Buenos Aires (UBA).

1. In de periode 1990-1992 privatiseert Argentinië zijn economie. De twintig verkochte overheidsbedrijven zijn goed voor 4% van het PNB en 21% van de fiscale inkomsten.

2. Interregional Framework Cooperation Agreement between the European Community and its Member States, of the one part, and the Southern Common Market and its Party States, of the other part, *PbEG* L 069, 19/03/1996, p. 0004-0022 en L 112, 29/04/1999 p. 0066.

3. R. Domini-C. & Molina del Pozo, *Acuerdo Mercosur-Unión Europea*, Buenos Aires: Ediciones Ciudad Argentina 1996.

4. Zie ook Commission staff working paper concerning the establishment of an inter-regional association between the European Union and Mercosur, http://europa.eu.int/comm/external_relations/mercosur/background_doc/work_paper0.htm.

5. Zie <http://www.ustr.gov/new/fta/Chile/text/+free+trade+agreement+Chile&hl=en&ie=UTF-8>.

6. 18 juni, zie <http://www.mercosur.org.uy/pagina1esp.htm>.

socio-culturele doelstellingen; 2) de douane-unie; 3) de grondslagen van de gemeenschappelijke markt; 4) de nieuwe integratie en 5) grensintegratie en het opheffen van binnen-grenzen. Argentinië heeft een voorstel ingediend tot het oprichten van een Monetair Instituut voor Mercosur, waarbij wordt gedacht aan afstemming van het monetair beleid en het vastleggen van koerspariteit binnen bepaalde bandbreedtes. De parallellen met de EMU en het Europees Monetair Instituut zijn duidelijk. De voorstellen hebben een duidelijk economische en politieke component. Brazilië heeft in de huidige regering van Argentinië een partner gevonden om de regionale integratie te versterken en op die wijze ook sterker te staan in de onderhandelingen met de VS over liberalisering. De VS willen tegen 2006 een vrijhandelsakkoord, de FTAA,⁷ afsluiten met alle Amerikaanse staten, niet alleen ter vervanging van de bilaterale akkoorden, maar ook – althans in de visie van de VS – als alternatief voor regionale communautaire integratie.⁸ Ook de EU wil een vrijhandelsakkoord afsluiten,⁹ maar met Mercosur en dus op basis van de regionale integratie. De inzet is groot,¹⁰ want het gaat in eerste instantie om toegang tot markten, niet alleen van producten, maar ook van diensten en bijvoorbeeld intellectuele eigendomsrechten. Genoeg redenen dus om de inrichting en werking van Mercosur, meer dan een decennium in werking, nader te analyseren. In dit artikel wordt respectievelijk aandacht besteed aan regionale integratie in Latijns-Amerika, de ontstaansgeschiedenis van Mercosur, haar institutionele structuur en het rechtskarakter en de rechtskracht van het Mercosurrecht, de arbitrageregeling, de doelstellingen en de mate van realisatie, de incorporatie van het Mercosurrecht in de partijstaten, de normerende bevoegdheid met betrekking tot handhaving van het Mercosurrecht en de justitiële samenwerking binnen Mercosur.

2. Integratie in Latijns-Amerika

De pogingen tot de vorming van een grote, sterke Latijns-Amerikaanse natie waren legio in de negentiende eeuw bij de totstandkoming van de natiestaten, maar mislukten door interne spanningen en tegenstellingen.¹¹ In de recente geschiedenis is in 1960, in het Verdrag van Montevideo, de eerste basis gelegd voor een vrijhandelszone. De Vrijhandelszone voor Latijns-Amerika¹² (LAFTA) groeit uit tot een zone van tien Zuid-Amerikaanse landen en Mexico. Deze economische samenwerking is goed vergelijkbaar met de huidige Noord-Amerikaanse vrijhandelszone NAFTA tussen de VS, Canada en Mexico.¹³ LAFTA blijkt geen groot succes. Snel lopen de onderhandelingen vast op het harmoniseren van interregionale douanetarieven. Het arbitragesysteem voor conflictoplossing blijkt onvoldoende kracht te hebben om de politieke conflicten tussen de partijstaten te trotseren. Bovendien zijn de landen van de economische middenmoot en daaronder bang voor economische handelsdominantie vanwege Argentinië, Brazilië en Mexico.¹⁴ Tegen die achtergrond ontstaat het *Pacto Andino*, waarbij Bolivia, Chili, Colombia, Ecuador en Peru in het Akkoord van Cartagena de Indias (1969) bevoegdheden overdragen aan een gemeenschappelijke supranationale structuur. De *Comunidad Andina* is in grote lijnen een kopie van de EG, zowel institutioneel als materieel. Zelfs de structuur en de bevoegdheden van het Europees Hof van Justitie, inclusief de bevoegdheid tot het stellen van prejudiciële vragen worden gekopieerd.¹⁵ De partijstaten zijn evenwel niet bereid om de bindende werking van het Andino-recht te aanvaarden. Dit betekent dat alle beslissingen moeten worden

geratificeerd en omgezet in nationaal recht en slechts bindend worden na ratificatie door alle partijstaten. Dit incorporatieproces leidt tot frustratie bij de partners en de uittreding van Chili in 1976 is de doodsteek. De interesse voor de vrijhandelszone herleeft en LAFTA wordt omgezet in de Latijns-Amerikaanse Associatie voor Integratie (LAIA).¹⁶

3. Mercosur: ontstaansgeschiedenis en doelstellingen

In de tweede helft van de jaren tachtig starten de onderhandelingen tussen Brazilië en Argentinië, de twee grote spelers op het continent, over communautaire regionale integratie. De bedoeling is om het integratieproces, met LAIA als acquis, verder te verdiepen. De onderhandelingen resulteren in het Verdrag van Asunción (1991, VA). Uruguay en Paraguay, economisch sterk afhankelijk, treden ook toe. In de loop van de jaren negentig worden Bolivia en Chili geassocieerde leden,¹⁷ op basis van een akkoord over een vrijhandelszone met Mercosur.¹⁸ Mercosur is gebaseerd op een internationaal verdrag dat intergouvernementele instellingen in het leven roept en doelstellingen formuleert die bekend in de oren klinken: de realisatie van een douane-unie en een gemeenschappelijke markt, gekoppeld aan de vier vrijheden. Tevens is er sprake van gemeenschappelijke beleidsterreinen en de daaraan gekoppelde harmonisatie. Het is dus een intergouvernementele structuur met een communautair integratieproject

7. Free Trade Association of the America's, ALCA in het Spaans. De onderhandelingen zijn gestart in 1994.

8. Dit verklaart waarschijnlijk ook waarom er in de VS relatief weinig literatuur bestaat over Mercosur. Voor verdere uitleg over de vrijhandelsakkoorden en de impact op het US-recht, zie J.H. Jackson, *The World Trading System. Law and Policy of International Economic Relations*, Cambridge-London: MIT 2002. Zie ook H. Milner, 'Regional economic co-operation, global markets and domestic politics: a comparison of NAFTA and the Maastricht Treaty', *Journal of European Public Policy* 1995, p. 337-360.

9. Zie http://europa.eu.int/comm/external_relations/mercosur/intro/index.htm.

10. D. Lopez, 'Dispute Resolution under Mercosur from 1991 to 1996: Implications for the Formation of a free Trade Area of the Americas', 3 *SPG NAFTA: L. & Bus. Rev. Am.* 1977, 3.

11. Zie bijvoorbeeld de pogingen van Simon de Bolivar, die erin slaagde om het huidige territorium van Ecuador, Colombia, Venezuela en Panama te verenigen in wat hij 'Nueva Granada' noemde.

12. LAFTA in het Engels. ALALC in het Spaans.

13. North American Free Trade Agreement, in werking getreden op 1 januari 1994.

14. Ook hier lijkt de geschiedenis zich te herhalen. In Mexico wordt momenteel steen en been geklaagd over de vrijhandel binnen NAFTA, zonder begeleidende compenserende maatregelen. Hierbij wordt met name gedacht aan de structuurfondsen in de EG die tot doel hebben om de structurele verschillen in de lidstaten weg te werken en dus de loyale concurrentie te garanderen.

15. Zie F.V. Garcia-Amador, *The Andean Legal Order*, New York: Oceana Publications 1978.

16. ALADI in het Spaans. LAIA/ALADI heeft momenteel haar zetel in Montevideo.

17. Met Peru zijn de onderhandelingen hierover lopend. Venezuela heeft te kennen gegeven hierover onderhandelingen te willen openen.

18. Zie CMC 14/96 over hun participatie in de werkgroepen. Veel beslissingen tussen partijstaten van Mercosur worden apart verbindend verklaard voor de geassocieerde leden, niet alleen op het terrein van economische integratie, maar ook met betrekking tot justitie en veiligheid (zie infra).

voor ogen, kortom zeker niet beperkt tot een vrijhandelsassociatie.

Art. 1 VA voorziet in een overgangsfase tot eind 1994 om de gemeenschappelijke markt te realiseren. De gemeenschappelijke markt omvat de douane-unie, de vier vrijheden en coördinatie van beleid op het gebied van landbouw, fiscale en monetaire aangelegenheden, buitenlandse handel, etc. Tevens wordt in art. 1 expliciet voorzien in de daarvoor noodzakelijke harmonisatie van de wetgeving van de partijstaten.¹⁹ Het blijkt al vrij snel dat het afgesproken tijdpad, namelijk de periode 1991-1994, veel te kort is voor het halen van die doelstellingen. Het wegwerken van de interne handelsoverbarrières voor de douane-unie en het realiseren van een gemeenschappelijk extern douanetarief blijken veel lastiger te zijn dan verwacht.²⁰ In 1993 beslist Mercosur²¹ om de datum los te laten, zonder evenwel te verzaken aan de doelstelling zelf van de douane-unie en de gemeenschappelijke markt. Inmiddels wordt ernaar gestreefd om die tegen 2006 te realiseren.

4. De institutionele structuur van Mercosur²²

Ook al lijkt Mercosur inhoudelijk sterk op de EEG in de beginfase, op institutioneel vlak zijn de verschillen frappant. Op basis van art. 18 VA wordt de institutionele structuur van Mercosur verder uitgetekend in het Protocol van Ouro Preto van 1994 (POP).²³ De *Consejo del Mercado Común* (CMC) wordt in art. 3 POP gedefinieerd als het hoogste politieke orgaan. Het omvat zowel de Ministerraden van Buitenlandse Zaken en Economie als de Topontmoetingen van Staatshoofden. De CMC heeft ook de bevoegdheid om nieuwe ministerraden in het leven te roepen en heeft van die bevoegdheid uitvoerig gebruikgemaakt. Inmiddels zijn er niet alleen speciale Ministerraden van Landbouw en Industrie, maar ook van Justitie, Binnenlandse Zaken, en Sociale Zaken. Kortom, de bevoegdheid van de CMC²⁴ is vergelijkbaar met de bevoegdheden van de Raad van Ministers en de Europese Raad in het EUV. De *Grupo del Mercado Común* (GMC) is zonder twijfel de executieve branche van Mercosur (art. 10 POP). De GMC runt alle werkgroepen, groepen ad hoc en gespecialiseerde bijeenkomsten inzake landbouwaangelegenheden, harmonisatie van technische productnormen, milieu, financiële diensten, grensbewaking, toerisme, etc. De *Comisión del Comercio del Mercosur* (CCM) sorteert onder de GMC (art. 16 POP). Hij is bevoegd²⁵ voor gespecialiseerde economische onderwerpen, zoals mededinging, aanbesteding, douane, bescherming van de consument, etc. Voorts behandelt de CMC klachten van partijstaten en van particulieren op die terreinen.²⁶ De CMC, GMC en CCM nemen voor de lidstaten bindende besluiten. Het bindend secundair Mercosurrecht bestaat uit beslissingen van de CMC, resoluties van de GMC en richtlijnen van de CCM (art. 41 en 42 POP). Het wetgevend initiatiefrecht ligt uitsluitend in handen van partijstaten die voorstellen inbrengen in de CMC, GMC of CCM. Mercosur kent ook een aantal instellingen met louter adviesbevoegdheid, zoals de *Comisión Parlamentaria Conjunta* (CPC) en de *Foro Consultivo Económico Social* (FCES). De CPC heeft een belangrijke adviserende functie inzake harmonisatie van wetgeving. Tot slot heeft Mercosur een administratief secretariaat (SAM) met zetel in Montevideo. Zijn bevoegdheden zijn evenwel uitermate zwak (zie art. 31 en volgende POP) en zijn louter ondersteunend. De SAM heeft geen executieve bevoegdheid, laat staan een initiërende wetgevende bevoegdheid. De SAM is dus absoluut niet te vergelijken met de Europese Commissie in het EGV of in het EUV. Het is een onder-

steunend secretariaat dat vergaderingen belegt en documentatie bijhoudt. In 2002 is besloten om het administratief secretariaat uit te bouwen tot een technisch secretariaat.²⁷

5. Het rechtskarakter en de rechtskracht van het Mercosurrecht

De meerderheid van de doctrine is het erover eens dat Mercosur een intergouvernementele organisatie is met communautaire doelstellingen, maar geen supranationale organisatie. Art. 2 VA heeft het bijvoorbeeld over intergouvernementele organen met beslissingsbevoegdheid.²⁸ Het intergouvernementeel karakter blijkt ook uit de bevoegdheidsverdeling tussen de organen van Mercosur en uit de zwakke positie van de SAM. Opvallend is wel dat aan Mercosur rechtspersoonlijkheid is toegekend (art. 34 POP) en dat de CMC dus verdragen kan afsluiten namens Mercosur.

Art. 38 jo. 42 van POP houden verscheidene verplichtingen in voor de partijstaten. Zowel de beslissingen van de CMC, de resoluties van de GMC als de richtlijnen van de CCM zijn bindend voor de partijstaten.²⁹ Alle beslissingen worden bij unanimité genomen (art. 37 POP).³⁰ Bindend voor de partijstaten betekent nog niet geïncorporeerd in intern recht en dus bron van rechten en verplichtingen voor rechtssubjecten. Kortom, aan de juridische instrumenten van Mercosur komt op geen enkele wijze rechtstreekse werking toe. Alle partijstaten zijn op basis van art. 42 POP verplicht tot incorporatie van de bindende beslissingen van Mercosur, uiteraard voorzover die beslissingen incorporatie vergen in intern recht.³¹ Art. 38 POP bevat tevens een bepaling over Mercosurloyalty, die kan worden vergeleken met art. 10 EGV. Art. 42 bepaalt verder dat de incorporatie gebeurt conform de interne procedures van elke partijstaat. Iedere partijstaat die ratificeert en incorporeert moet dit melden aan de SAM. Na de melding van de laatste partijstaat stelt de SAM alle partijstaten op de

19. Het VA heeft het over partijstaten en niet over lidstaten.

20. Zie hierover punt 7.

21. CMC 02/93.

22. Voor een actueel organigram zie <http://www.mercosur.org.uy/paginalesp.htm>. Voor commentaar zie R. Ruiz Díaz Labrano, *Mercosur. Integración y derecho*, Buenos Aires: Intercontinental Editora 1998; R. Dromi, M.A. Ekmejdjan & J.C. Rivera, *Derecho Comunitario. Sistemas de Integración. Régimen del Mercosur*, Ediciones Ciudad Argentina 1995; L.O. Baptista, *O Mercosul suas Instituições e Ordenamento Jurídico*, Sao Paulo: Editora Sao Paulo 1998; Gonzalez Oldekop, *La Integración y sus Instituciones*, Buenos Aires: 1997; C. Caldani & M. Angel, *Integración Europea y Mercosur*, Mendoza: Ediciones Jurídicas Cuyo 2001; C. Caldani, *La Filosofía del Derecho en el Mercosur*, Buenos Aires: Ediciones Ciudad Argentina 1997; C. Galeano Perrone, *Ordenamiento jurídico del Mercosur*, Asunción 1995; C. Caldani & M. Angel, *Integración. Unión Europea y Mercosur*, Buenos Aires: 2001; Pérez González, *Desafíos del Mercosur*, Ediciones Ciudad Argentina 1997.

23. Voor gedetailleerde uitleg, zie R. Ruiz Díaz Labrano, *o.c.*

24. Zie art. 8 POP.

25. Zie art. 19 POP.

26. Zie Procedimiento general para reclamaciones ante la CMC, anexo bij het Protocolo de Ouro Preto. Zie ook punt 6 in deze tekst.

27. CMC 16/02. Zie ook <http://www.mercosur.org.uy/paginalesp.htm>.

28. Voor gedetailleerde uitleg, zie R. Ruiz Díaz Labrano, *o.c.*

29. Art. 42 heeft het over 'carácter obligatorio'.

30. Voor een overzicht van het Mercosurrecht, zie <http://www.mercosur.org.uy>. Deze bron verleent evenwel geen inzicht in de graad van implementatie en/of inwerkingtreding. Zie hiervoor <http://www.mercosul.org.uy/paginalesp.htm>.

31. Beslissingen over de interne organisatiestructuur van Mercosur behoeven bijvoorbeeld geen incorporatie.

hoogte en treden de normen dertig dagen na de communicatie door de SAM simultaan in werking in alle partijstaten.³² Ondanks de sterk intergouvernementele invloed, zowel bij de goedkeuring van besluiten als voor de inwerkingtreding, mag het belang van de communautaire doelstellingen in het VA niet worden onderschat. Bij een twist over vrij verkeer van goederen, kwantitatieve beperkingen en equivalente maatregelen tussen Argentinië en Brazilië wordt de niet-inwerkingtreding van de douane-unie en de gemeenschappelijke markt – argument gebruikt door Brazilië – door de arbitragerechtsbank³³ verworpen. Een partijstaat kan de communautaire doelstellingen, ook al zijn ze slechts gedeeltelijk gerealiseerd, niet opschorten of ondermijnen. Opvallend is dat in de uitspraak³⁴ constant wordt verwezen naar Europese communautaire jurisprudentie en gebruik wordt gemaakt van begrippen als verdragsconforme interpretatie, *effet utile*, etc.

Door de bepaling in art. 42 POP zijn de respectievelijke constitutionele bepalingen van de partijstaten en de daaraan gerelateerde jurisprudentie over de relatie internationaal recht nationaal recht vitaal voor de efficiëntie van de rechtsinstrumenten van Mercosur. In Latijns-Amerika hebben verscheidene landen bijvoorbeeld de internationale en regionale mensenrechtenverdragen geïntegreerd in hun intern recht. Sommige landen hebben aan die verdragsnormen suprematie verleend, inclusief voorrang op constitutionele normen (bijvoorbeeld Guatemala); sommige landen hebben aan die verdragsnormen equivalente constitutionele status verleend in het interne recht (bijvoorbeeld Argentinië).³⁵ Equivalente status betekent dat die verdragsnormen de constitutionele normen niet kunnen wijzigen, alleen kunnen aanvullen. Wel hebben ze dezelfde constitutionele werking als de constitutionele normen ten opzichte van het overige interne recht. De ratificatie van het VA heeft niet bepaald geleid tot gelijklopende constitutionele bepalingen. In de Grondwet van Paraguay wordt in art. 145 expliciet verwezen naar de internationale rechtsorde en wordt de voorrangsregel aanvaard. Ook de Argentijnse Grondwet verwijst naar de internationale rechtsorde, meer bepaald in art. 27, 31 en 43. Discussies in de doctrine over dualisme en monisme en over de al dan niet voorrangswerking zijn door het Argentijnse Supreme Court beslist in het voordeel van de voorrangsregel.³⁶ Problematisch zijn de Braziliaanse Grondwet en de Grondwet van Uruguay. De Grondwet van Uruguay kent geen voorrangsregel. Art. 256 en 239 gaan uit van de suprematie van de Grondwet. De Braziliaanse Grondwet³⁷ bevat een expliciet dualisme met daarenboven een complex incorporatiemechanisme. Paragraaf 2 van art. 5 stelt duidelijk dat internationale verdragen complementair zijn aan de normen van de Grondwet. Met andere woorden, de verdragsnormen zijn onderworpen aan de grondwettelijkheidstoets.³⁸ Het afsluiten van verdragen komt toe aan de president (overweging VIII van art. 84). Vervolgens moet het parlement het verdrag via een wetgevend decreet 'internaliseren'. Dit decreet kan door het *Supremo Tribunal Federal* worden getoetst op grondwettelijkheid. Met de geldigheid van het wetgevend decreet is de kous nog niet af. Slechts na ratificatie door de president van het wetgevend decreet kan de inhoud van het internationaal verdrag worden opgenomen in intern recht. Dit incorporatieproces geldt niet alleen voor de constituerende verdragen van Mercosur, maar ook voor alle secundair Mercosurrecht.

Het hoeft dan ook niet te verbazen dat precies de geldigheid van het Mercosurrecht één van de grote probleem punten is. Slechts 40% van de altijd unaniem genomen beslissingen zijn ook effectief door alle partijstaten geïncorporeerd en dus in

werking getreden.³⁹ Er zijn geen supranationale Mercosurinstellingen die belast zijn met de taak om toe te zien op de naleving van het Mercosurrecht. Evenmin zijn er voor de Mercosurinstellingen gerechtelijke procedures voorhanden om die naleving bij een Mercosurrechter af te dwingen. Toch hebben de partijstaten de handen niet helemaal vrij, want er is voorzien in een arbitrageregeling bij commerciële conflicten tussen de partijstaten.

6. De conflictregeling/Arbitrage in Mercosur⁴⁰

Bij de inrichting van Mercosur is er bewust gekozen voor intergouvernementele arbitrage en niet voor een supranationale jurisdictionele autoriteit.⁴¹ De Mercosur-arbitrage wordt geregeld in het Protocol van Brasilia (PvB, 1991),⁴² dat zijn rechtsgrondslag heeft in art. 43 POP. Art. 43 POP bepaalt ook de bevoegdheid van de arbitrage, namelijk interpretatie, toepassing of niet-nakoming van alle Mercosurrecht, dus primair en secundair Mercosurrecht. Het arbitragesysteem staat alleen open voor partijstaten. Mercosurorganen en particulieren hebben geen toegang tot het arbitragesysteem.

Bij conflicten tussen partijstaten over de interpretatie, toepassing of niet-nakoming van Mercosurrecht moeten de partijstaten twee stadia doorlopen, namelijk directe onderhandeling (vijftien dagen)⁴³ en bemiddeling door de GMC (dertig dagen).⁴⁴ Indien het conflict niet wordt bijgelegd in wat wordt betiteld als de diplomatieke procedure, dan kan iedere partijstaat arbitrage inschakelen. Er wordt een ad hoc arbitragetribunaal in het leven geroepen (art. 9 PvB).⁴⁵ Het arbitragetribunaal beslist op basis van het Mercosurrecht en op basis van toepasselijk internationaal recht in de materie. De uitspraak is bindend voor de conflicterende partijstaten.⁴⁶ Veel conflicten worden opgelost op het niveau van de GMC. Dit is waarschijnlijk een van de redenen waarom er tot op heden slechts negen arbitragezaken zijn geweest. Toch is het opvallend dat

32. Bepaalde beslissingen voorzien een vroegere inwerkingtreding tussen de ratificerende staten.

33. Zie punt 6 voor de arbitrageregeling.

34. Laudo 1 Comunicados Decex, Argentinië t. Brazilië, 1999.

35. J.I. Cafferata Nores, *Proceso penal y derechos humanos. La influencia de la normativa supranacional sobre derechos humanos de nivel constitucional en el proceso penal argentino*. Buenos Aires: 2000.

36. Zie de zaken Ekmekdjian, Miguel Angel c. Sofovich, Gerardo y otros, uitspraak 7/792, La Ley, 1992-C, 543; Servini de Cubría, María Romilda s/amparo, uitspraak 8/9/92, CSJN S.289,XXIV, S.292,XXIV en S.303,XXIV; Fibraca Constructora S.C.A. c. Comisión Técnica MIT de Salto Grande, uitspraak 7/7/93, CSJN F.433 XXIII.

37. Zie hierover Antonio Cachapuz de Medeiros, *O Poder de Celebrar Tratados*, Porto Alegre: Fabris Editor 1995.

38. Brazilië heeft het Verdrag van Wenen weliswaar ondertekend, maar nog niet geratificeerd.

39. Voor een goede juridische analyse van de incorporatie, zie C. Marcio B; Cozendly, 'Sistema de Incorporação das Normas do Mercosul à Ordem Jurídica Interna', <http://www.mercosul.gov.br/forum/default.asp>.

40. Voor een vergelijking met de dispuutregelingen onder WTO en NAFTA, zie J. Cameron & K. Campbell, *Dispute regulation in the World Trade Organization*, London: Cameron May 1998; D. Lopez, o.c., en J.M. Guira, 'The Emergence of a Working System of Dispute Resolution', 6 *NAFTA: L. & Bus.Rev. Am.* 2000, 255.

41. In de doctrine wordt die keuze zeer betreurd. Zie bijvoorbeeld R. Ruiz Diaz Labrano, o.c., en R. Dromi, e.a., o.c.

42. Zie ook CMC 17/98 voor de toepassing.

43. Art. 2-3 PvB.

44. Art. 4-6 PvB.

45. Art. 7 PvB.

46. Art. 8 en 21 PvB. Bij niet-nakoming mogen de andere partijstaten in het conflict voorlopige compenserende maatregelen nemen.

de arbitrage-uitspraken alle dateren van de laatste vier jaar en dat het aantal zaken toeneemt.

Art. 25-32 PvB voorzien in een klachtprocedure voor particulieren die slachtoffer zijn van wettelijke of administratieve maatregelen die leiden tot oneerlijke concurrentie, discriminatie of handelsbeperkingen. De klachtprocedure is beperkt tot klachten tegen een andere partijstaat dan de partijstaat van de hoofdzetel of vestiging. Bovendien wordt de procedure namens de particulier gevoerd door de staat van hoofdzetel, die als een soort *amicus curiae* optreedt. Het betreft een klachtprocedure bij daarvoor ad hoc ingestelde expertpanels bij de GMC. Bij onenigheid binnen de GMC of binnen de CMC of bij niet-nakoming van het akkoord door de aangeklaagde partijstaat is de enige uitweg een bindende arbitrageprocedure. Kortom, de particulier heeft de mogelijkheid om in een aantal commerciële zaken een procedure te initiëren, maar eigen rechtsmiddelen heeft hij niet. Het is uiteraard ook belangrijk vast te stellen dat geen enkel Mercosurorgaan over rechtsmiddelen beschikt.

In 2002 is het PvB aangevuld met het Protocol van Olivos (PvO). Na ratificatie door alle partijstaten zal het PvO het PvB vervangen voor nieuwe zaken. De frappantste verschillen zijn de volgende: 1) de tweede stap in de procedure, de bemiddelingsprocedure voor de GMC, wordt facultatief;⁴⁷ 2) het ad hoc arbitragetribunaal kan voorlopige maatregelen opleggen;⁴⁸ 3) er wordt voorzien in een beroepsprocedure bij een Permanent Tribunaal voor Revisie;⁴⁹ 4) de compensatoire maatregelen die door de klagende partij kunnen worden opgelegd bij nietnakoming van de arbitrale uitspraak door de aangeklaagde partij worden veel strikter gereguleerd;⁵⁰ en 5) er wordt voorzien in een klachtprocedure voor de aangeklaagde partij, bij het ad hoc tribunaal of bij het permanente tribunaal, als zij de mening is toegedaan dat ze de uitspraak wel nakomt.⁵¹

7. Realisatie van de doelstellingen van Mercosur

De doelstelling van art. 5 VA, het opheffen van tarifaire en non-tarifaire douaneobstakels tussen de staten en het realiseren van een gemeenschappelijk extern douanetarief, is pas in 1995 gerealiseerd. Dit was een jaar na datum en daarenboven slechts een gedeeltelijk succes. Alle partijstaten hebben honderden uitzonderingen verkregen en de overgangstermijnen lopen momenteel tot 2006 voor een aantal producten en douaneprocedures. Bovendien kunnen partijstaten een veiligheidsclausule inroepen wanneer er een dramatische toename van invoer is van een bepaald product en er dus sprake is van mogelijke dumpingpraktijk. De douane-unie⁵² is dus gedeeltelijk in de steigers gezet. Momenteel is ze van toepassing op ongeveer 90% van de producten. Probleem blijft evenwel dat de staten structureel gebruikmaken van de veiligheidsclausule en producten tijdelijk met hoge douanetarieven buiten de deur houden. De handel in auto's, elektronica, chemische producten, etc. is om die reden zeker nog niet geliberaliseerd. Voorst zijn er constant problemen met alle soorten heffingen en bijdragen die door partijstaten worden bedacht en uiteraard met dubbele gezondheidscertificaten voor landbouwproducten. Voor Europese juristen een déjà vu-gevoel, waarbij de historische jurisprudentie over het vrij verkeer van goederen en de douane-unie op het netvlies verschijnt. In Mercosur zijn de handelsconflicten evenwel vaak heviger en ook veel meer door de staten zelf aangestuurd. Argentinië heeft in de jaren tachtig en negentig zijn economie drastisch geliberaliseerd en geprivatiseerd, terwijl Brazilië nog sterk vasthield aan een

gemengd economisch model. Snel was er sprake van oneerlijke concurrentie en gesubsidieerde handel. Anderzijds devalueerde Brazilië in de jaren negentig zijn munt, terwijl Argentinië vasthield aan de pariteit met de dollar. Argentinië zag zich verplicht om zijn veel duurere producten op de eigen markt te beschermen tegen invoer van goedkope Braziliaanse producten. Dit alles leidde tot zware handelsconflicten in de automobiemarkt⁵³ en in de suiker- en granenmarkt.⁵⁴ Brazilië is inmiddels een belangrijke autoproducent en suiker en granen zijn niet toevallig producten waarvoor Brazilië en Argentinië respectievelijk monopolieproducenten zijn op wereldvlak. De dienstensector is nog zeer gesloten, maar er zijn inmiddels ook forse handelsconflicten in de telecommunicatiesector.⁵⁵

Dit alles neemt uiteraard niet weg dat er inmiddels een belangrijk corpus aan Mercosurrecht is ontwikkeld en er dus op een aantal beleidsterreinen, zoals bijvoorbeeld landbouw en douane, duidelijk sprake is van een harmonisatiebeleid. Ook heeft de gedeeltelijke inwerkingstelling van de douane-unie ertoe geleid dat interne handel binnen Mercosur met meer dan vijfmaal is toegenomen.⁵⁶

8. Incorporatie van Mercosurrecht in het interne recht

Mercosur lijdt niet alleen onder het vooruitschuiven van de te halen doelstellingen, maar misschien nog wel meer onder het feit dat veel bindende beslissingen niet worden geïncorporeerd door de partijstaten, met het gevolg dat ze geen rechten en verplichtingen creëren voor rechtssubjecten. Bij handelsconflicten worden niet alleen argumenten gebruikt als excepties op het vrij verkeer van goederen voor de bescherming van gezondheid etc., maar ook dat specifiek Mercosurrecht – vaak bindende beslissingen van de CMC- nog niet is geïncorporeerd in het interne recht en dus nog niet bindend voor de partijstaten. Inmiddels zijn over deze handelsconflicten en over het vrij verkeer van goederen een aantal interessante uitspraken gedaan in ad hoc arbitragerechtbanken. In de antidumpingzaak Brazilië t. Argentinië inzake invoer van kippen (2001) verwijst de ad hoc arbitragerechtbank deze redenering van de partijstaten uitdrukkelijk naar de prullenmand. In rechtsoverweging 115 en volgende⁵⁷ wordt expliciet het onderscheid gemaakt tussen de bindende werking voor par-

47. Art. 6 PvO.

48. Art. 15 PvO. Ook de CMC krijgt de bevoegdheid in art. 24 PvO om speciale maatregelen te nemen bij urgente omstandigheden die onherstelbare schade zouden kunnen toebrengen aan partijen.

49. Art. 17-23 PvO. Het Permanent Tribunaal voor Revisie is een arbitrage in tweede instantie. Het beroep is beperkt tot juridische punten.

50. Art. 31 PvO.

51. Art. 32 PvO.

52. J.M. Tate, 'Sweeping Protectionism under the Rug. Neoprotectionist measures among Mercosur Countries in the time of trade-liberalization', 27 *Ga. J.Int'l & Comp. L.* 1999, 389. Zie ook J.S. Tulchin e.a., *Paths to regional integration: the case of Mercosur*, Washington DC: Woodrow Wilson International Center for Scholars 2002, 31.

53. S.P. Sorensen, 'Open Regionalism or Old-fashioned Protectionism? A Look at the Performance of Mercosur's Auto Industry', 30 *U. Miami Inter-Am. L. Rev.* 1998, 371.

54. Zie A. Makuc, 'Multilateral Trading System and Regional Integration', 13 *Fla. J. Int'l L.* 2000, 59.

55. Voor een stand van zaken zie J.S. Tulchin e.a., *o.c.*, 43.

56. Voor gedetailleerde economische gegevens, zie P. Coffey, *Latin America-Mercosur*, Boston: Kluwer Academic Publishers 1998.

57. Zie voor de uitspraak <http://www.mercosur.org.uy/pagina1esp.htm>.

tijdstaten en het creëren van rechtsgevolgen voor rechtssubjecten. Kortom, ook al is de normering niet geïncorporeerd door alle partijstaten en dus niet in werking getreden, dan nog is het rechtsinstrument bindend en mogen partijstaten geen maatregelen nemen die ingaan tegen de tekst en de filosofie van het instrument. Dit wordt afgeleid uit de incorporatieplicht en de Mercosurtrouw. Kortom, het bindend karakter is absoluut tussen de partijstaten. Zo niet zou een partijstaat door niet-incorporatie het bindend karakter kunnen ondermijnen. Dit argument is verder uitgewerkt in de zaak *Argentinië t. Brazilië* (2002) inzake de invoer van fytosanitaire producten. Het ontbreken van een concrete incorporatietermijn in het rechtsinstrument van Mercosur staat niet in de weg aan het bindend karakter en aan de incorporatieplicht. De termijn wordt in casu bepaald door een redelijkheidseis.

De politieke autoriteiten zijn zich terdege bewust van het gebrek aan incorporatie en hebben de partijstaten ook opgeroepen tot meer discipline.⁵⁸ Incorporatie is in de partijstaten evenwel vaak het strijdpunt van politieke conflicten in het parlement of voorwerp van electorale strijd.

9. Mercosur en normerende bevoegdheid, in het bijzonder met betrekking tot de handhaving van het Mercosurrecht

Art. 1 VA stelt duidelijk dat het inrichten van een gemeenschappelijke markt harmonisatie van de interne wetgeving van de partijstaten impliceert. Voorts heeft de CPC een adviesfunctie op het terrein van harmonisatie. Ook al is de gemeenschappelijke markt er nog niet, toch is Mercosur erin geslaagd om op een aantal terreinen het nationale beleid op elkaar af te stemmen en de onderliggende wetgeving te harmoniseren. Dit geldt met name voor het landbouwterrein en de douane. Gedetailleerde regelgeving over verklaringen van oorsprong, fytosanitaire controles, *single licences*, douanenomenclatuur en externe douanetarieven is inmiddels totstandgekomen.⁵⁹ Er zijn in het Mercosurrecht evenwel ook opvallend veel lacunes. Gemeenschappelijke marktordeningen in de landbouw zijn er niet.⁶⁰ Inzake de vier vrijheden is vooral vooruitgang geboekt op het terrein van het vrij verkeer van goederen.⁶¹ De andere vrijheden zitten nog grotendeels in de koelkast of zitten in de onderhandelingsfase. Zo is de beperkte voortgang met betrekking tot het vrij verkeer van werknemers of personen opvallend. In 1993 werd een akkoord gesloten over de organisatie van geïntegreerde controle aan de landsgrenzen met betrekking tot personen en goederen.⁶² Pas in 2002 bereikte de CMC een akkoord⁶³ over de regularisatie van migranten uit de Mercosurstaten, zonder dat ze daarvoor naar hun land van nationaliteit hoeven terug te keren. Ook onderwerpen als openbare aanbesteding⁶⁴ en intellectuele eigendom zijn vastgelopen in de besprekingen op werkgroepniveau. Toch dient hierbij de kanttekening gemaakt dat het integratieproces nog zeer jong is en dat ook bij de harmonisatie in de EEG sprake was van duidelijke fasering en dat in de EEG het Europees Hof van Justitie een belangrijke rol heeft gespeeld bij de invulling en de sturing van de harmonisatie.

De *status questionis* inzake Mercosur harmonisatie van de regelgeving en van de handhavingsregelgeving in het bijzonder, kan het best worden geïllustreerd aan de hand van de ontwikkelingen met betrekking tot een aantal relevante voorbeeldterreinen: het douanerecht, het vervoer van gevaarlijke goederen en het mededingingsrecht.

Op douanegebied is in 1994 een douanewetboek⁶⁵ totstandgekomen. De parallel met het communautair douanewetboek (CDW)⁶⁶ is uiteraard niet toevallig. Het Mercosur CDW bevat, net zoals het Europese CDW, bepalingen over materieel douanerecht en over douaneprocedures, zij het minder gedetailleerd. Verrassend – en een opvallend verschil met het Europese CDW – is dat het Mercosur CDW ook bepalingen bevat over de douanehandhaving, inclusief over douanesancties. Titel IX over douaneovertredingen (art. 156-174) bevat een gedetailleerde harmonisatie van de inbreuken smokkel, fraude en onjuiste aangifte. Tevens wordt de nakoming van algemene rechtsbeginselen, zoals het *ne bis in idem*-beginsel, opgelegd. Ten slotte worden ook de toepasselijke sancties voorgeschreven. Het betreft hier reparatoire en punitieve bestuursancties, op te leggen door de nationale douanediensten. Genoemd worden boetes, confiscatie van goederen en vervoermiddelen, schorsing en intrekking van vergunningen. De sancties worden niet voorgeschreven per specifieke inbreuk en evenmin wordt de sanctiegraad geconcretiseerd. Het zijn de nationale autoriteiten die deze sancties verder handen en voeten moeten geven. Het Mercosur-CDW is nog niet in werking getreden, door gebrek aan ratificatie en incorporatie. Groot struikelblok blijken de handhavingsbepalingen te zijn. De vraag is of Mercosur hier de lengte van haar polsstok niet heeft overschat.⁶⁷ Op zichzelf een serieus probleem omdat de materiële douaneharmonisatie hierdoor niet is gerealiseerd. Dit verklaart waarschijnlijk ook waarom bij de substantiële herziening van het Douanewetboek van Brazilië in 2002, niet alleen het aantal artikelen fors is toegenomen, maar ook dat er geen enkele verwijzing in is opgenomen naar Mercosurrecht.

In 1994 werd in Mercosur een akkoord bereikt over het vervoer, over land of per spoor, van gevaarlijke stoffen.⁶⁸ Naast het invoeren van een vergunningplicht voor het vervoer van bepaalde goederen worden ook specifieke veiligheids- en identificatievoorschriften opgelegd. In 1997 worden de inbreuken en sancties geharmoniseerd.⁶⁹ Opvallend hierbij is dat de sanctieharmonisatie veel verdergaat dan bij het Mercosur-CDW. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen lichte inbreuken, zware inbreuken en zeer zware inbreuken. De inbreuken worden in drie categorieën ingedeeld en daarvan afhankelijk moeten ze worden beboet met boetes van respectievelijk 500, 3000 of 6000 USD. Ook de schorsingsperiode van de vervoersvergunning en eventuele definitieve intrekking wordt gedetailleerd geregeld. Alle sancties worden opge-

58. CMC 07/03, *Aplicación directa de la normativa Mercosur a los ordenamientos jurídicos de los estados partes*.

59. Zie <http://www.mercosur.org.uy/pagina1esp.htm>.

60. J. Fernández Reyes, 'Los procesos de integración y la agricultura', *Revista de Derecho de la Facultad de Derecho de la Universidad de Montevideo* 2002, 1, 37-45. Zie ook het speciaal dossier in *Revista de Derecho del Mercosur*, oktober 1999, nr. 5.

61. Voor een goed overzicht, zie <http://www.mercosur.org.uy/pagina1esp.htm>.

62. CMC 5/93. Dit akkoord stroomlijnt de controles, maar is niet gericht op het vrij verkeer van personen of het opheffen van controles aan de binnengrenzen.

63. CMC 28/02. Dit akkoord behoeft geen incorporatie.

64. J.S. Tulchin e.a., *o.c.*, 45.

65. CMC 25/94.

66. Verordening 2913/92, *PbEG* 1992 L 302/1 12.10.92.

67. Zie J.C. Vazquez, 'El Código aduanero del Mercosur y el delito de contrabando', *Revista de derecho del Mercosur* 1998, 158.

68. CMC 2/94.

69. CMC 8/97.

legd door nationale autoriteiten. Hun discretionaire bevoegdheid is hier dus sterk ingeperkt. Ook deze beslissing is nog niet in werking getreden wegens gebrek aan ratificatie en incorporatie.

Inzake oneerlijke concurrentie⁷⁰ wordt in 1992 een eerste stap gezet met de goedkeuring van een bemiddelingsprocedure.⁷¹ Bedrijven kunnen klachten indienen bij de nationale mededingingsautoriteiten.⁷² Na onderzoek is er voorzien in een bemiddelingsprocedure tussen de betrokken nationale mededingingsautoriteiten. Bij niet-akkoord kan de klacht worden voorgelegd door de nationale mededingingsautoriteit aan de GMC. Indien ook de GMC en de CMC het niet eens kunnen worden kan de procedure uiteindelijk uitmonden in een arbitrageprocedure tussen partijstaten. In een beslissing van 1994⁷³ worden de materiële definities van oneerlijke mededinging nader uitgewerkt. In 1996⁷⁴ wordt het protocol ter bescherming van de eerlijke concurrentie goedgekeurd. Het Comité de defensa de la competencia (CDC) wordt geïnstalleerd onder de CCM.⁷⁵ De CDC is samengesteld uit vertegenwoordigers van de nationale mededingingsautoriteiten. Klachten kunnen slechts worden ingediend door nationale mededingingsautoriteiten.⁷⁶ In het Protocol worden alle inbreuken gedefinieerd en geharmoniseerd.⁷⁷ De CDC kan voorlopige maatregelen nemen, injuncties opleggen en bestuurlijke boetes uitspreken.⁷⁸ Dit is de enige Mercosurregeling waarbij wordt voorzien in een supranationaal sanctioneringsregime. Die beslissing wordt evenwel genomen bij unanimité en de CDC is intergouvernementeel samengesteld, namelijk uit vertegenwoordigers van de nationale mededingingsautoriteiten. Bij gebrek aan unanimité wordt de zaak voorgelegd aan de CCM. Bij gebrek aan unanimité bij de CCM komt de zaak terecht op het bord van de GMC en de CMC. Indien er geen unanimité kan worden bereikt, is de enige uitweg een arbitrageprocedure tussen partijstaten. Tot op heden zijn er nog geen arbitrageprocedures geweest over mededingingszaken. In 2003 is het intern reglement voor de CDC goedgekeurd,⁷⁹ maar het protocol zelf is slechts in werking getreden tussen Brazilië en Paraguay.⁸⁰

10. Justitiële samenwerking binnen Mercosur

Justitiële samenwerking is niet expliciet in het verdrag opgenomen, noch als doelstelling, noch als instrument. Toch is de justitiële samenwerking binnen Mercosur, zowel civielrechtelijk als strafrechtelijk vanaf de aanvang een belangrijke prioriteit. Dit blijkt niet alleen uit de afgesloten protocollen, maar ook uit het feit dat een aantal belangrijke ervan reeds in werking zijn getreden. Reeds in 1991 wordt door de CMC de Vergadering van Ministers van Justitie in het leven geroepen.⁸¹ Onder impuls van de Ministers van Justitie worden diverse regionale Mercosurakkoorden uitgewerkt op het terrein van IPR, transnationaal civiel procesrecht en internationaal strafrecht. In 1996 wordt de Vergadering van Ministers van Binnenlandse Zaken gecreëerd.⁸² Deze ministers zijn de laatste jaren zeer actief geweest op het terrein van politiegesamenwerking en veiligheid. De aanbevelingen van de Ministerraden worden voorgelegd aan de CMC die ze bijna altijd accordeert onder de vorm van bindende beslissingen.

Op civielrechtelijk terrein⁸³ is een van de eerste belangrijke resultaten van het Justitieoverleg het Protocol van las Leñas van 1992.⁸⁴ Dit Protocol over justitiële samenwerking in civiele en commerciële zaken, arbeidszaken en administratieve aangelegenheden is duidelijk geïnspireerd op de Brusselse Conventie van 1968.⁸⁵ Het protocol behandelt zowel

wederzijdse erkenning van vonnissen, met uitzondering van strafrechtelijke vonnissen, inzake de civiele belangen van slachtoffers, als de rogatoire commissies voor het verkrijgen van bewijs. In 1994 wordt het Protocol van Buenos Aires aangenomen over internationale jurisdictie inzake contractenrecht,⁸⁶ dat voorrangregels bevat voor het bepalen van de jurisdictie. Belangrijk zijn ook het Protocol van Ouro Preto met betrekking tot de voorlopige maatregelen⁸⁷ en het Protocol van Santa Maria⁸⁸ met betrekking tot internationale jurisdictie ter bescherming van de consument. Tevens wordt in 2000 een regeling goedgekeurd over transnationale rechtsbijstand.⁸⁹

Met betrekking tot het internationaal strafrecht⁹⁰ waren bij de oprichting van Mercosur vooral bilaterale verdragen van kracht. In 1992 wordt in de OAS het multilateraal rechtshulpverdrag van Nassau⁹¹ goedgekeurd. Dit Verdrag is even-

70. R. Malcolm, *Competition policy and Mercosur*, Washington DC: World Bank 1997.

71. CMC 3/92, Procedimiento de quejas y consultas sobre practicas desleales de comercio.

72. Alleen in Argentinië en Brazilië bestaan er gespecialiseerde mededingingsautoriteiten.

73. CMC 20/94.

74. CMC 18/96.

75. Onder de CCM sorteren op dit gebied vier relevante technische comité's, namelijk het comité overheidsbeleid en oneerlijke concurrentie, het comité economisch beleid en antidumping, het comité oneerlijke concurrentie en het comité bescherming van de consument. Voor antidumping is een aparte regeling uitgewerkt met antidumpingsheffingen, zie GMC 7/93 en CMC 64/00.

76. CMC 21/94.

77. D. Baigun & J. Pedro da Rocha, *Delitos economicos en la esfera del Mercosur*, Buenos Aires: Rubinzal-Culzoni Editores 1999. Hier kan de vergelijking worden getrokken met de voorstellen tot harmonisatie van het economische strafrecht in de EU, zie K. Tiedemann, *Wirtschaftsstrafrecht in der Europäischen Union*, 2002.

78. Zie CMC 2/97 voor de berekeningswijze van de boetes.

79. Acuerdo sobre el reglamento del protocolo de defensa de la competencia del Mercosur, CCM 01/03.

80. Art. 33 van het protocol bepaalt dat het protocol in werking treedt na ratificatie door twee lidstaten, uiteraard beperkt tot die staten. CMC 21/94 is wel in werking getreden voor alle Mercosurstaten.

81. CMC 7/91. Dit instrument werd aangevuld met een interne Verordening 94/009 die handelt over de werkwijze en het instellen van technische werkgroepen.

82. CMC 7/96.

83. Zie A. Dreyzin de Klor, *El Mercosur, generador de una nueva fuente de derecho internacional privado*, Buenos Aires: Zavalia 1997, en E. Telechea Bergman, 'La cooperación jurídica internacional en el Mercosur', in: *Mercosur. Balances y Perspectivas*, Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria 1996, p. 111-133.

84. CMC 5/92, Protocolo de Cooperación y Asistencia Jurisdiccional en materia civil, comercial, laboral y administrativa, in werking getreden in maart 1996.

85. *PbEG* 1988 L 319/9 van 25 november 1988, inmiddels geïmplementeerd in communautair recht via Verordening (EG) 44/2001 van de Raad van 22 december 2000 betreffende de rechterlijke bevoegdheid, de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken, *PbEG* 2001 L 12/1.

86. CMC 1/94.

87. CMC 27/94.

88. CMC 10/96.

89. CMC 49/00, Acuerdo sobre el beneficio de litigar sin gastos y asistencia jurídica gratuita entre los estados partes del Mercosur.

90. Voor een parallel met de situatie in de EU, zie J. Vervaele & A. Klip, *European Cooperation between Tax, Customs and Judicial Authorities*, Kluwer Law International 2002.

91. Zie <http://www.oas.org/juridico/english/Treaties/a-55.html>.

wel door weinig staten geratificeerd.⁹² In de lijn van de civielrechtelijke conventies wordt in Mercosur een regionaal strafrechtelijk rechtshulpprotocol onderhandeld.⁹³ In 1996 komt het Protocol van San Luis over gerechtelijke samenwerking in strafzaken tot stand.⁹⁴ Opvallend is dat dit Protocol door alle partijstaten is geratificeerd en geïncorporeerd en sinds 2001 in werking is getreden.⁹⁵ In 2002 zijn via een aanvullend akkoord⁹⁶ de documenten gestandaardiseerd voor de rechtshulpverzoeken. Dit rechtshulpprotocol is – althans voor Europese begrippen – klassiek, maar verrast toch op een paar specifieke punten.⁹⁷ Verzoeken tot rechtshulp, tot uitwisseling van informatie, tot het stellen van opsporingshandelingen (ondervraging van getuigen bijvoorbeeld), tot de tijdelijke overdracht van een persoon in het kader van een strafprocedure, etc. kunnen uitgaan van alle justitiële autoriteiten⁹⁸ en die justitiële autoriteiten van de verzoekende partijstaat kunnen ook aanwezig zijn bij de uitvoering van het rechtshulpverzoek in de aangezochte partijstaat. Er hoeft niet te worden voldaan aan het principe van dubbele strafbaarstelling. Verzoeken tot pro actieve onderzoeksdaden of speciale onderzoekstechnieken als infiltratie, gecontroleerde doorlevering, etc. zijn niet in het protocol opgenomen. De verzoeken worden afgehandeld tussen de centrale autoriteiten van de partijstaten. Er is dus geen sprake van de klassieke koninklijke weg.⁹⁹ maar evenmin van een directe samenwerking tussen de handhavingsorganen zelf. Bovendien is het opvallend dat de centrale autoriteit voor dit Mercosurprotocol niet automatisch dezelfde centrale autoriteit is als voor de bilaterale verdragen. Zo is de centrale autoriteit in Argentinië voor Mercosur onderdeel van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Het protocol houdt een samenwerkingsplicht in, maar die is afgezwakt door een klassieke reeks aan uitzonderingen, zoals voor militaire, fiscale en politieke delicten of schending van de openbare orde of veiligheid. Vermeldenswaard is dat het *ne bis in idem*-principe ook is opgevoerd als uitzonderingsgrond. De uitvoering van het verzoek in de aangezochte staat is onderworpen aan het *lex loci regit actum*, maar de verzoekende partijstaat kan toepassing vragen van specifieke punten van zijn recht (*lex forum regit actum*) op voorwaarde dat dit niet in strijd komt met het interne recht van de aangezochte partijstaat. De verzoeken kunnen zich ook uitstrekken tot inbeslagname en voorlopige maatregelen met betrekking tot wederrechtelijk verkregen vermogen, dit in het kader van de transnationale strijd tegen georganiseerde misdaad en witwaspraktijken. Met betrekking tot uitlevering hebben de partijstaten van Mercosur veel bilaterale verdragen afgesloten, meestal geratificeerd vóór de inwerkingtreding van Mercosur. De enige multilaterale Conventie, de Interamerikaanse Conventie van Caracas inzake uitlevering (1981),¹⁰⁰ is slechts beperkt geratificeerd. Om die reden is in het kader van Mercosur het Uitleveringsakkoord van Rio de Janeiro goedgekeurd (1998).¹⁰¹ Ook dit is een klassieke regeling met een paar verrassende punten. Het akkoord bevat een uitleveringsplicht voor delicten die in beide staten strafbaar zijn gesteld met een maximum van niet minder dan twee jaar gevangenisstraf. Politieke en militaire delicten zijn uitgezonderd, maar het is opvallend dat expliciet wordt bepaald dat oorlogsmisdaden of misdaden tegen de menselijkheid, aanslagen op politieke autoriteiten en terrorisme niet onder die definitie vallen. De militaire delicten zijn uitgezonderd, op voorwaarde dat ze een exclusief militair karakter hebben. Fiscale delicten zijn hier dus niet uitgezonderd. Opvallend is ook dat uitlevering van eigen onderdanen de regel is, tenzij grondwettelijke bepalingen van een partijstaat anders bepalen. In dat geval is de aangezochte staat

niet verplicht tot uitlevering. Uitlevering is ook uitgesloten voor berechting door ad hoc tribunalen. Tevens kan de verzoekende partijstaat geen doodstraf of levenslange hechtenis opleggen.¹⁰² In dat geval moet hij zich beperken tot de maximum straf die de aangezochte partijstaat zou kunnen opleggen. De procedure is klassiek en verloopt via de koninklijke weg.¹⁰³

Op het terrein van de douanesamenwerking¹⁰⁴ is ook de nodige vooruitgang geboekt. In 1997 werd een bijstandsakkoord afgesloten inzake de preventie en repressie van douaneinbreuken. De bijstand kan zowel worden gebruikt in het kader van bestuursrechtelijke als strafrechtelijke handhavingsprocedures, en de verkregen informatie kan tussen de bestuurlijke en justitiële autoriteiten worden uitgewisseld. Het betreft hier directe bijstand, op verzoek of spontaan, tussen de onderlinge douanediensten. De verzoeken kunnen betrekking hebben op uitwisseling van gegevens, het stellen van controlehandelingen of het uitvoeren van speciale supervisie op personen of goederen. Deze bijstand kan niet worden gebruikt voor de tenuitvoerlegging van boetes, belastingen, douaneschuld, etc. In 2000¹⁰⁵ is het Comité van douanedirecteuren in het leven geroepen, dat prioriteit dient te geven aan de strijd tegen smokkel.¹⁰⁶ Het actieplan voor de strijd tegen douaneinbreuken is in 2001 goedgekeurd.¹⁰⁷ Het plan bevat een waslijst aan concrete maatregelen, gaande van het invoeren van standaardisering voor douanecontrole tot uitwisseling van kennis op het gebied van douane-intelligentie.

92. Geen enkele Mercosurstaat heeft dit verdrag geratificeerd.

93. G.D. Fernández, *El Mercosur y la regionalización del derecho penal*, Montevideo: 1992.

94. CMC 2/96. Voor literatuur over strafrechtelijke rechtshulp, zie de bijdragen in R. Cervini, *Curso de cooperación penal internacional*, Montevideo, Uruguay: 1994, en R. Cervini & J. Tavares, *Principios de Cooperación Judicial Penal Internacional no Protocolo do Mercosul*, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais 2000.

95. Bij CMC 12/01 is de werking ervan uitgebreid tot Chili en Bolivia. 96. CMC 27/02.

97. Voor een vergelijking met de privaatrechtelijke rechtshulpvariant, zie E. Tellechea Bergman, 'La cooperación judicial internacional en material penal con especial referencia al ámbito del Mercosur y estados asociados', in: *La Justicia Uruguaya*, 2002, Tomo 126, p. 3-16.

98. Deze ruime formulering houdt rekening met de verschillen in de systemen van procesrecht. Niet alle landen hebben een onderzoekrechter en Chili had tot voor kort zelfs geen Openbaar Ministerie.

99. Met de koninklijke of diplomatieke weg wordt bedoeld dat zowel de ministeries van Justitie als Buitenlandse Zaken hun groen licht moeten geven.

100. Zie E. Tellechea Bergman & C. Alvarez Cozzi, *Extradición. Normas nacionales y convencionales*, Montevideo, Uruguay: 1997, voor commentaar op de bilaterale verdragen en op de Interamerikaanse Conventie.

101. CMC 14/98. Bij beslissing van CMC 15/98 uitgebreid tot Chili en Bolivia. Deze akkoorden zijn nog niet in werking getreden.

102. De bepalingen over ad hoc tribunalen, doodstraf en levenslange hechtenis zijn uiteraard te verklaren door de recente dictatoriale geschiedenis in Latijns-Amerika, maar hebben ook relevantie in het licht van de onderhandelingen met de VS.

103. Voor een visie vanuit het toepasselijke recht, zie M.A. Antonini, *Ley de Cooperación en material penal. La extradición y la opción*, Buenos Aires: Ad-Hoc 1998.

104. Zie V.J.C. Vazquez, 'El código aduanero del Mercosur y el delito de contrabando', *Revista del Mercosur* 1988, 158, en J.L. Tosí, 'Principios de cooperación aduanera', *Revista del Mercosur* 2001, 181.

105. GMC 87/00.

106. GMC 10/01.

107. CMC 3/01.

Op het terrein van de financiële regelgeving en de strijd tegen witwassen¹⁰⁸ is de oogst niet indrukwekkend. Er is slechts een raamakkoord tussen de Centrale Banken,¹⁰⁹ met samenwerkingverplichtingen en inspanningsverbintenissen, maar zonder de verplichting tot het oprichten van FIU's¹¹⁰ of het invoeren van specifieke verplichtingen voor de financiële dienstverleners.

Het meest verrassende is ongetwijfeld de sterke dynamiek die de laatste jaren uitgaat van de Ministerraad van Binnenlandse Zaken. Het lijkt er sterk op dat in Mercosur een acquis wordt uitgebouwd op het terrein van politie-samenwerking en veiligheid dat veel parallellen vertoont met het Schengenacquis en de derde pijlersamenwerking in de EU, maar in dit geval niet ter compensatie van het opheffen van de binnengrenzen. In 1999 wordt een integraal plan voor de veiligheid goedgekeurd,¹¹¹ een uitwerking van een plan op hoofdlijnen van 1998.¹¹² Het plan regelt de samenwerking tussen politie- en veiligheidsdiensten van de partijstaten op het terrein van informatie-uitwisseling en operationele samenwerking. Tevens wordt voorzien in het opzetten van een geautomatiseerde databank voor de opslag en uitwisseling van gegevens, de SISME.¹¹³ *Ratione materiae* is de samenwerking zowel bedoeld voor de preventie en opsporing van delicten, waarbij drugshandel en handel in precursors, terrorisme, mensen- en goederensmokkel, diefstal van voertuigen¹¹⁴ en georganiseerde misdaad specifiek worden behandeld,¹¹⁵ als voor niet-strafrechtelijke doelen. In deze laatste categorie worden respectievelijk behandeld: migratie (forumshopping met betrekking tot visa, politiek asiel, etc.), transnationale milieubescherming en handel in radioactief materiaal. Tot slot wordt er de nodige aandacht besteed aan de gemeenschappelijke scholing van de politie- en veiligheidsagenten. In het plan worden de *modus operandi* van de gegevensuitwisseling nader uitgewerkt. Zo is er voor terrorisme, dat in de meeste partijstaten trouwens niet specifiek strafbaar is gesteld, een snel transnationaal alertstelsel in SISME ingebouwd. De toegang tot en de veiligheid van de SISME-databank¹¹⁶ is verder uitgewerkt in een aantal specifieke beslissingen¹¹⁷ en reglementen. Het verantwoordelijke SISME subcomité is vooral een beheerscomité en een comité voor de coördinatie van alle specifieke technische inhoudelijke comités (migratie, terrorisme, etc.). Het heeft geen functies met betrekking tot databescherming. De *modus operandi* van de operationele samenwerking blijven vaag en er wordt doorverwezen naar ad hoc afspraken tussen de partijstaten. Onder de ministerraad zijn er specifieke technische werkgroepen ingesteld voor 'Delicten', 'Milieu', 'Migratie' etc. In 2001 wordt de samenwerking verder vorm gegeven, geconcretiseerd en geoperationaliseerd.¹¹⁸ Voor drugshandel en terrorisme wordt voorzien in regionale operationele samenwerking in een nader af te spreken geografische zone. Tevens is er sprake van het installeren van verbindingsambtenaren in elkaars regio's. Tot slot wordt er een speciale gegevensuitwisseling uitgewerkt met betrekking tot bioterrorisme. De scholing van politie- en veiligheidsagenten is in 2002 opgedragen aan een Coördinatiecentrum voor politie-scholing. Het centrum is veeleer een netwerk met roulerend voorzitterschap en dus geen Mercosur Politie Academie. In 2002 heeft de CMC een aantal akkoorden van de Ministers van Binnenlandse Zaken goedgekeurd. In het Akkoord 15/02 wordt voorzien in intensievere gegevensuitwisseling met betrekking tot transnationale delicten gepleegd met behulp van vliegtuigen. Het akkoord is van toepassing op negentien delictomschrijvingen die met behulp van vliegtuigen worden gepleegd, zoals terrorisme, mensenhandel, smokkel, gevaar-

lijke stoffen, valsmunterij, drugshandel, etc. In het Akkoord 17/03 over strijd tegen corruptie aan de grenzen wordt naast gegevensuitwisseling ook voorzien in een klachtencommissie. In het Akkoord 19/02 worden maatregelen getroffen inzake de strijd tegen transnationaal verkeer van goederen die risico inhouden voor bescherming van het milieu (inclusief biodiversiteit). Tot slot voorziet het Akkoord 23/02 in samenwerking tussen de politie en de veiligheidsdiensten in de strijd tegen terrorisme en aanverwante delicten. Dit akkoord van Salvador do Bahia, waarover is onderhandeld in speciale technische werkgroepen over terrorisme, heeft tot doel om de klassieke strafrechtshulp¹¹⁹ aan te vullen met politieke rechtshulp en bijstand tussen de veiligheidsdiensten. Het regelt niet alleen informatie-uitwisseling, maar ook de gezamenlijke grensoverschrijdende ad hoc operaties. Het initiatief hiertoe moet uitgaan van een erkende autoriteit en per ad hoc operatie moeten de modaliteiten (tijdsperiode, bevoegdheden, geografische ruimte, etc.) worden vastgelegd.¹²⁰ Andere staten¹²¹ kunnen deelnemen aan deze operaties, maar met een waarnemende status. Opvallend is dat het hier niet gaat over grensoverschrijdende opsporingshandelingen, maar over politie-intelligence in de strijd tegen terrorisme. Noch *intelligence*, noch terrorisme zijn hier nader gedefinieerd en de grens tussen *intelligence* en *law enforcement* is hier volledig vervaagd.¹²² In de ministerraad van juni 2003 heeft de CMC¹²³ het toepassingsbereik van het regionaal veiligheidsplan uitgebreid met tabakssmokkel, diefstal van goederen, namaak van goederen en speciale maatregelen tegen de transnationale smokkel van vee.

Mercosur heeft dus vergaande operationele maatregelen aangenomen, maar zonder daarvoor over te gaan tot harmonisa-

108. G. Bult. 'El lavado de dinero en el Mercosur'. *Revista del derecho comercial y de las obligaciones*, vol. (32), 1999, p. 413-444.

109. CMC 40/00.

110. Richtlijn 2001/97/EG, *PbEG* 2001 L 344/76.

111. CMC 22/99, Plan General de Cooperación y Coordinación recíproca para la seguridad regional. Dit plan vervangt een bijstandsovereenkomst van 1998 en een geheim veiligheidsplan onder de naam 'Plan de Seguridad para la Triple Frontera'.

112. CMC 5/98, Plan de cooperación y asistencia recíproca para la seguridad regional en el Mercosur.

113. Sistema de Intercambio de Información de Seguridad.

114. Zie Memorandum in CMC 14/99.

115. In de beslissingen CMC 8/00 en CMC 10/00 wordt de bevoegdheid uitgebreid tot respectievelijk economische en financiële delicten en illegale handel in beschermde flora en fauna (CITES beschermde soorten).

116. CMC 13/99, Reglamentos internos de la subcomisión de seguimiento y control y de la comisión administradora del sistema de intercambio de información Mercosur, Bolivia y Chile, inclusief anexo III – Mercosur/RMI/Acuerdo nr. 14/99, Reglamento interno comisión administradora del SISME.

117. CMC 18/00 en 19/00.

118. CMC 13/01.

119. Zie supra.

120. Zie parallellen met het kaderbesluit van de Raad inzake gemeenschappelijke onderzoekteams, *PbEG* 2002 L 162.

121. Dit is vooral bedoeld voor de *law enforcement* en *intelligence agencies* van de VS.

122. Ook in Europa en in de VS is dit meer en meer een probleem. Zie M.J.J.P. Luchtman, J.A.E. Vervaele & O.J.D.M.L. Jansen, 'Informatie-uitwisseling in het kader van het Financieel Expertise Centrum', *CREI* 2002 voor Nederland. In de VS heeft de USA Patriot Act (post 11 september antiterrorismewet) de schotten tussen inlichtingendiensten en handhavingsorganen bijna helemaal gesloopt. Zie PL 107-56, 2001 HR 3162.

123. CMC 05/03.

tie van het onderliggende straf(proces)recht.¹²⁴ Zijn de partijstaten de mening toegedaan dat het VA daarvoor geen rechtsgrondslag biedt? Wel integendeel, de heersende mening is dat art. 1 VA daarvoor een rechtsgrondslag biedt. In considerans 2 van het strafrechtelijke rechtshulpakkoord van San Luis¹²⁵ wordt ook uitdrukkelijk verwezen naar het compromis van de partijstaten om hun interne wetgeving te harmoniseren in functie van de vastgelegde gemeenschappelijke doelstellingen. In een beslissing van 2001¹²⁶ heeft de CMC een studie uitgezet naar de terrorismebepalingen van de Mercosurstaten in vergelijking met de wetgeving in andere landen van het continent en de VS en Europa. In 2001 heeft de CMC¹²⁷ besloten om maatregelen uit te werken tot harmonisatie van de bepalingen en sancties inzake smokkel en namaak. Het ziet er dus naar uit dat de strafrechtelijke harmonisatie, met name van het materiële strafrecht, in de komende jaren zal worden aangepakt.¹²⁸ Inmiddels hebben Mercosurstaten reeds een aantal strafbaarstellingen, zoals corruptie en witwassen, geharmoniseerd, maar dit op basis van internationale verplichtingen die ze zijn aangegaan in het kader van de UNO of de OAS. Het strafprocesrecht heeft zich het laatste decennium in Latijns-Amerika en in de partijstaten van Mercosur behoorlijk gemoderniseerd.¹²⁹ Het is na de periodes van dictatuur mogelijk gebleken om de strafprocesstelsels rechtsstatelijk in te richten en te voorzien in tegensprekelijke procedures op basis van het onmiddellijkheidsbeginsel en dus komaf te maken met schriftelijke en geheime strafvordering door soms alleen zetelende rechters. In die hervorming is ook het Openbaar Ministerie versterkt en rechtsstatelijk ingericht. In die hervormingen is – opvallend – geen enkele aandacht besteed aan aspecten van transnationale samenwerking in strafzaken of aan internationaal strafrecht.¹³⁰ Toch dromen sommigen¹³¹ al van een communautaire strafrechtelijke jurisdictie in Mercosur.

11. Conclusie

Mercosur is een intergouvernementele organisatie,¹³² met communautaire doelstellingen, die wordt aangestuurd vanuit de politieke centra van de partijstaten en dus zeer afhankelijk is van de politiek-economisch conjunctuur in de partijstaten. Op korte termijn kan dit een voordeel zijn om de politieke levensvatbaarheid van het project te waarborgen, maar op middellange termijn heeft het manifest nadelen. Regionale integratie gaat niet altijd over rozen en de conflicten tussen staten onderling, tussen particulieren onderling, natuurlijke of rechtspersonen, en tussen particulieren en nationale en/of regionale autoriteiten is een integraal onderdeel van de regionale integratie. Het is essentieel dat aan die spelers de nodige instrumenten en autonomie wordt geboden om hun rechten af te dwingen. Dit veronderstelt uiteraard dat ze zich op het integratierecht kunnen beroepen en rechtsmiddelen tot hun beschikking hebben die ze kunnen aanwenden om hun zaak beslecht te zien door een onpartijdige en onafhankelijke instantie die aan de partijen bindende beslissingen oplegt. De geschiedenis van de Europese integratie bewijst dat de lidstaten alleen niet in staat zijn om de regionale integratie te realiseren en dat een louter intergouvernementeel model niet voldoet. Daarmee is nog niet gezegd dat perse en ogenblikkelijk een sterke supranationale organisatie moet worden gecreëerd met een supranationale jurisdictie. Wel is belangrijk dat er een vorm van gemeenschappelijk bestuur totstandkomt, waarbij nationale en regionale autoriteiten via een systeem van *checks and balances* de regionale integratie vorm en inhoud geven. Tevens is belangrijk dat een onafhankelijke instantie met

gerechtelijk gezag knopen kan doorhakken en principebeslissingen kan nemen, los van de economische of politieke belangen van partijen.

Tegen die achtergrond is het duidelijk dat Mercosur worstelt met een dilemma tussen communautaire doelstellingen en een intergouvernementeel instrumentarium. De positie van de SAM is uitermate zwak en het wetgevend initiatiefrecht ligt volledig in handen van de partijstaten. De inwerkingtreding van Mercosurrecht is te complex en te afhankelijk van interne procedures en agenda's in de partijstaten. Door de niet-erkenning van rechtstreekse werking van het Mercosurrecht staan de rechtssubjecten in het interne recht in een zwakke positie. Het Mercosurrecht voorziet geen rechtsinstrumenten om de naleving af te dwingen, noch door andere partijstaten, door Mercosurorganen of door rechtssubjecten. Kortom, voor de spelers die de autonomie van het Mercosurrecht,¹³³ zouden kunnen waarborgen biedt de intergouvernementele structuur weinig speelruimte.

Anderzijds is het in het afgelopen decennium opgebouwde acquis van Mercosur niet zonder betekenis. Inzake de douane-unie en de gemeenschappelijke markt is belangrijke vooruitgang geboekt. Tevens laat hier zich de invloed gelden van de arbitrage-uitspraken die qua inhoud en strekking te vergelijken zijn met belangrijke uitspraken van het Europese Hof van Justitie. Opvallend is ook dat, ondanks de partiële realisatie van de douane-unie, er reeds behoorlijk wat werk is verricht op het terrein van de positieve integratie. Het Mercosurrecht is volop in ontwikkeling en de eerste contouren van bijvoorbeeld Mercosurmilieuwet worden zichtbaar. Hetzelfde kan worden gezegd van de harmonisatie met betrekking tot mededingingsrecht, merkenrecht, etc. Tevens zijn de partijstaten zich bewust van het opgebouwde acquis en zien ze dit niet graag ondermijnd, bijvoorbeeld door *a posteriori* internationale afspraken.¹³⁴ Toch is ook hier realisme op zijn plaats. Het vrij verkeer van personen, diensten en kapitaal

124. A contrario, zie A.E. Alvarez, 'L'internationalisation du droit penal. L'exemple du Mercosur', *Revue de Science Criminelle et de Droit Pénal Comparé* 1999, p. 741-754.

125. CMC 2/96.

126. CMC 13/01.

127. CMC 3/01.

128. De noodzaak tot harmonisatie wordt ook onderschreven door het regionale forum voor criminologen en strafrechtsjuristen, zie Primeiro Fórum de Criminologia e Política Criminal do Mercosul. Portalegre, 1998, tópico 4 'Cooperación criminológica-penal internacional', in: R. Cervini & J. Tavares, *Princípios de Cooperação Judicial Penal Internacional no Protocolo do Mercosul*, São Paulo, Brasil: Editora Revista dos Tribunais 2000, 40. Zie ook C. Alberto González, 'La necesidad de armonizar una Justicia Penal transfronteriza en el Mercosur ante el auge del crimen organizado', *Revista del Mercosur* 1998, p. 18-85.

129. Zie J.B.J. Maier, K. Ambos & J. Woischnik, *Las Reformas Procesales Penales en América Latina*, Buenos Aires: Ad-Hoc 2000.

130. Deze discipline wordt in Latijns-Amerika uitsluitend beoefend door juristen gespecialiseerd in internationaal recht of in IPR.

131. R. Cervini & C. Viana Garcia, 'Reflexões sobre um eventual Tribunal Penal Comunitario no Ambito do Mercosul', *Revista da Academia Brasileira de Direito Criminal*, Año 1, nr.1, São Paulo: 2000, 56.

132. M. Haines-Ferrari, 'Mercosur: A new model of Latin American integration?', *5 Case Res. J. Int'l L.* 1993, 413.

133. S.B. Palacio de Caero, 'El derecho administrativo del Mercosur', *Revista de la Asociación de Magistrados y Funcionarios de la Justicia Nacional* 2002, p. 131-147.

134. CMC 32/00 houdt in dat partijstaten geen nieuwe bilaterale akkoorden kunnen afsluiten op het terrein van externe commerciële betrekkingen en is dus een bevestiging van de exclusieve bevoegdheid van Mercosur op dit terrein.

staat nog in zijn kinderschoenen. Erkenning van algemene beginselen van Mercosurrecht of verwijzingen naar mensenrechten¹³⁵ – zoals gewaarborgd door de Interamerikaanse Conventie voor Mensenrechten – of naar burgerschap zijn ver buiten gezichtsbereik. Het valt op dat de gerealiseerde materiële harmonisatie tegelijkertijd is doorgevoerd met harmonisatie¹³⁶ van het nationale handhavingsrecht, inclusief de harmonisatie van punitieve sancties. Inzake mededinging zijn de eerste schuchtere stappen gezet naar een supranationale sanctiebevoegdheid en dat is binnen een intergouvernementeel kader geen evidentie. Die handhavingsharmonisatie omvat evenwel ook terreinen als douane, transport, etc. en gaat in dat opzicht dus verder dan het opgebouwde acquis in de EG. Door het gebrek aan ratificatie en incorporatie laat de toepassing van de Mercosurhandhavingnormen evenwel op zich wachten.¹³⁷

Het meest verrassend is ongetwijfeld dat met een onvoltooid douane-unie en een gemeenschappelijke markt in de startblokken forse stappen zijn gezet op het terrein van de justitiële samenwerking in civiele en strafrechtelijke zaken en inzake veiligheid. De dynamiek van de Ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken lijkt die van de economische departementen te overstijgen. In een relatief kort tijdsbestek is een indrukwekkend acquis uitgewerkt, niet alleen met betrekking tot de normering van de justitiële samenwerking, maar ook met betrekking tot immigratie, databeheer en gezamenlijke operationele bevoegdheden. Zorgpunt is ongetwijfeld dat deze ontwikkelingen onvoldoende zijn gekoppeld aan de politieke rechten van de burger en dus los staan van het burgerschap van Mercosur. De partijstaten, mede onder druk van de post 11 september context, lijken vastberaden om de justitiële ruimte verder uit te bouwen.

Latijns-Amerika en Europa hebben belangrijke historische banden en belangrijke politiek-economische relaties. Europa gelooft erin dat de Mercosurlanden belang hebben bij een versterking van het integratiemodel en ondersteunt Mercosur actief. Dit hoeft op zichzelf geen conflict op te leveren met de WTO of de VS in het kader van de onderhandelingen over een vrijhandelsakkoord.¹³⁸ Het is voor de Mercosurlanden en voor Europa evenwel belangrijk dat de regionale integratie in Mercosur verder wordt verbreed en verdiept. Het ligt dan ook voor de hand om de bilaterale samenwerking tussen Mercosur en de EU verder uit te bouwen tot terreinen als vrij verkeer van personen, diensten, kapitaal en de justitiële samenwerking in civiele zaken, strafzaken en veiligheid.

135. A. Pierini, 'Derechos Humanos en el Mercosur', *Archivos del Presente*, *Revista Latinoamericana de temas internacionales* (2) 2000, p. 145-152. J.P. Cajaville Peluffo, 'Garantías constitucionales del procedimiento administrativo en los países del Mercosur', in: *Principios del procedimiento administrativo de los órganos del Mercosur*, *Actualidad en el Derecho Público*, 1998, Buenos Aires: Ad-Hoc 1998, 25.

136. Zie J. Tavares de Araujo & L. Tineo, 'Harmonization of competition policies among Mercosur countries', 24 *Brook. J. Int'l L.* 441.

137. C. Alberto González, 'Ante la crisis Brasileña; ¿Que papel podría haber jugado el "Protocolo de Defensa de la Competencia del Mercosur?"', *Revista de Derecho del Mercosur* 1999, p. 218-224.

138. T.A. O'Keefe, 'Potential conflict areas in any future negotiations between Mercosur and the NAFTA to create a Free Trade Area of the Americas', 14 *Ariz. J. Int'l & Comp. L.* 1997, 305; A.M. de Aguinis, 'Symposium NAFTA at Age One: a Blueprint for Hemispheric Integration? Can Mercosur accede to Nafta? A legal perspective', 10 *Conn. J. Int'l L.* 597.