

---

## **CAPÍTULO III**

---

### **Los Parlamentos de la UNASUR, CAN y MERCOSUR: ¿Mayor gobernabilidad en la integración sudamericana?**

RITA MARCELA GAJATE

#### **1. Representatividad, parlamentos y gobernabilidad en la integración sudamericana**

La participación ciudadana parece configurarse como la columna vertebral que sostiene del eje político en los procesos de integración en América Latina. Es que la mayor gobernabilidad que han de aportar los esquemas de integración radica en la legitimidad de sus decisiones y en el impulso que los pueblos han de otorgar a la profundización de la integración.

El mensaje de la cumbre de la UNASUR en Santiago de Chile, en 2008, fue muy claro, en el sentido de que los problemas de la democracia en un país sudamericano conciernen a todos los demás. Esta afirmación sostiene la necesidad de introducir pautas de racionalidad que neutralicen eventuales propensiones a soluciones violentas en el contexto regional (Peña, 2010). Esta es la pretendida contribución a la gobernabilidad. Los países desean transmitir, con la construcción de espacios políticos comunes, al resto del mundo, la idea de que están preparados y dispuestos a asumir sus responsabilidades colectivas en la región.

El escenario actual se encuentra caracterizado por las profundas transformaciones que se están operando en los mapas del poder y de la competencia económica global que generan múltiples opciones para la inserción externa de cada país.

Es importante considerar en este entorno a la gobernabilidad

definida a partir de una conceptualización multidimensional atento a que los procesos de integración revisten este carácter. Así entendida, la gobernabilidad afecta no solo la transferencia y delimitación de poderes sino también la cooperación entre las autoridades nacionales y las instituciones comunitarias en el cumplimiento de las obligaciones comunes (Mellado, 2010: 26).

En la configuración de una integración que propenda a la cooperación expresada, se ha emprendido su conformación más democrática, transparente y pluralista. Con este marco, el rol de los Parlamentos – como instituciones representativas– ha de asegurar la participación de los diversos actores sociales canalizando proyectos e iniciativas.

No obstante, en el presente trabajo, se advierten dificultades para que se concrete este perfil. Un marcado intergubernamentalismo revela una baja participación de los poderes legislativos en la toma de decisiones a nivel regional. Un sesgo ejecutivista contri-buye a una mayor interrelación sólo entre los decisores interestatales.

En este contexto, múltiples iniciativas acentúan en la región la inquietud por contar con órganos parlamentarios internacionales. Cinco instituciones han recibido representación de parlamentarios de la región: 1) el Parlamento latinoamericano (PARLATINO), 2) la Unión Interparlamentaria Mundial (UIM), 3) el Parlamento del MERCOSUR (PARLASUR), 4) el Parlamento Indígena de América y 5) el Foro Interparlamentario de las Américas (FIPA). Sin embargo no todos estos espacios cuentan con un carácter representativo, la producción normativa no reviste aplicación directa y la armonización jurídica no es la esperada.

A través de un estudio comparativo entre los parlamentos de la UNASUR, la CAN y el MERCOSUR procuraremos dejar de relevancia aspectos comunes en sus configuraciones, diferencias y potencialidades en las vinculaciones interparlamentarias. Asimismo se analizará si el dinamismo de la dimensión parlamentaria sudamericana contribuye al fortalecimiento democrático y a una mayor gobernabilidad en Sudamérica.

## **2. El Parlamento de la UNASUR**

En el marco del proceso de integración UNASUR, fundado en Brasilia en 2008<sup>1</sup>, se ha anunciado la creación del **Parlamento**

<sup>1</sup> TRATADO CONSTITUTIVO DE LA UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS (2008). Brasilia. 23 de mayo. Disponible en: [http://www.comunidadandina.org/unasur/tratado\\_constitutivo.htm](http://www.comunidadandina.org/unasur/tratado_constitutivo.htm)

**Suramericano.** Esta institución ha sido concebida como la instancia deliberativa de representantes de los doce países miembros de la Unión de Naciones Suramericanas, conforme lo expresado en el artículo 17 del tratado fundacional.

Tendrá su sede en Cochabamba –Bolivia–. El gobierno boliviano ha presupuestado y ha puesto en marcha el inicio de las obras en el año 2008, en un predio cuya extensión alcanza más de 200 hectáreas en el área del Valle Alto.

El Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas determina en su artículo 18 que se promoverá la participación plena de la ciudadanía en el proceso de integración y unión suramericanas, –a través del diálogo y la interacción amplia, democrática, transparente, pluralista, diversa e independiente– con los diversos actores sociales, estableciendo canales efectivos de información, consulta y seguimiento en las diferentes instancias de UNASUR.

Los Estados Miembros y los órganos de UNASUR generarán mecanismos y espacios innovadores que incentiven la discusión de los diferentes temas garantizando que las propuestas que hayan sido presentadas por la ciudadanía, reciban una adecuada consideración y respuesta.

En este cuadro de situación el Parlamento de la UNASUR ha de ser el órgano que canalice la mayor participación ciudadana propuesta y dé respuestas a la mayor demanda de representatividad institucional en la región.

### **2.1. Orígenes y debates acerca del Parlamento Suramericano**

El Parlamento de la UNASUR se integrará con noventa y nueve parlamentarios, cinco delegados por cada país, más representantes del Parlamento Andino, del Parlamento del MERCOSUR y del Parlamento de Guyana y Surinam. Asimismo lo formarán los presidentes de los poderes legislativos de cada país integrante de la Unión Suramericana.

El proyecto nació en 2004 en la Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR. El entonces Subsecretario de Relaciones Exteriores de la República Oriental del Uruguay, Roberto Conde, y el presidente del Parlamento Andino Luis Fernando Duque, suscribieron un documento en Colombia en el año 2006 (Portela, 2010) con el objetivo de impulsar la creación de un espacio parlamentario sudamericano. En octubre del 2007 ambos presentaron el documento borrador constitutivo del Parlamento de la UNASUR.

Durante la presidencia *pro t empore* de la UNASUR, Michel

Bachelet se encargó de dar impulso a la iniciativa. Durante su viaje a Bolivia, en junio de 2008 (Vaca, 2008), quiso estimular el trabajo por su concreción. En esa ocasión legisladores sudamericanos, reunidos en Cochabamba, decidieron conformar un grupo de trabajo para diseñar el nuevo parlamento regional.

En común acuerdo con la presidencia de Bolivia, se determinó que la sede del Parlamento será San Benito, a 45 km. de Cochabamba. Allí ya se han inaugurado las obras de construcción del edificio central.

El grupo de trabajo para definir los aspectos constitutivos del Parlamento se constituyó con la presidencia del vicepresidente de Bolivia, Ivaro García Linera, y se integró con dos parlamentarios de cada uno de los 12 países miembros de UNASUR, además de representantes de otros parlamentos regionales.

Esta comisión debió conformarse en 45 días y su trabajo debió concluir en tres meses. Se preveía que en la Cumbre de Quito, del 15 de junio de 2010, se firmaría el acuerdo constitutivo. No sucedió así.

La Cumbre concluyó con una declaración en la que se destaca la voluntad política de impulsar un tratado constitutivo de un parlamento suramericano. Para ello, en los debates se destacó la necesidad de concretar primero la aprobación del propio Tratado Constitutivo de UNASUR por parte de los estados que aún no lo han hecho. Tratado que a la fecha de esta reunión, sólo fuera ratificado por 6 países en 12 de la región. Entre los países que aún no habían ratificado su inclusión a la UNASUR está Uruguay.

Los siete presidentes parlamentarios asistentes fueron Fernando Cordero (Ecuador), Santiago Castro (Colombia), José Poyo (Venezuela), Luis Alva (Perú) Jorge Pizarro (Chile), Eduardo Fellner (Argentina) y Héctor Arce (Bolivia). Los participantes acordaron que las delegaciones conformadas por los presidentes de los parlamentos presentes, que ya ratificaron el Tratado Constitutivo de UNASUR, incentiven al resto de los 12 miembros que aún faltan por hacerlo.

En la Declaración de Quito se manifiesta la firme voluntad de avanzar en la constitución del Parlamento Sudamericano, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 17 del Tratado Constitutivo de la UNASUR, y cuyo Protocolo adicional sería sometido a aprobación durante este segundo día de la Cumbre.

El mandatario ecuatoriano y presidente *pro t mpore* de la UNASUR, **Rafael Correa, al inaugurar la Cumbre Parlamentaria, enfatizó este aspecto** expresando que «la historia y sueños

compartidos reafirman la determinación de construir una identidad y ciudadanía suramericanas y desarrollan un espacio regional integrado hacia la patria grande soñada por los libertadores» (Parada, 2010).

Finalmente, los presidentes de los congresos de los países de la UNASUR, aplazaron la aprobación del protocolo de funcionamiento del Parlamento Suramericano (ANSA, 2010).

Las autoridades parlamentarias opinaron que se necesita discusión por parte de cada legislativo. “El protocolo adicional debe nacer como fruto de un consenso, de un trabajo reflexivo de los parlamentos”, expresó textualmente el presidente de la Cámara de Diputados de Bolivia, Héctor Arce (Ídem). El legislador condujo un grupo de trabajo que preparó un documento inicial para el funcionamiento del nuevo órgano legislativo. Este grupo será reemplazado por una comisión de “alto nivel”, para redactar un proyecto definitivo.

Este proceso continuará con la conformación de una Comisión Especial Parlamentaria de Alto Nivel (FLACSO, 2010, y LR21.com, 2010) con el objetivo de redactar y consensuar el proyecto definitivo de protocolo adicional. Los temas que tratará la Comisión son, entre otros, la integración de este parlamento (proporcional o igualitaria), las competencias y su presupuesto. La Comisión estará constituida por un parlamentario de cada uno de los parlamentos de las naciones sudamericanas y un representante de cada uno de los Parlamentos Regionales del MERCOSUR, Andino, Latinoamericano, Indígena y Amazónico.

El debate en cuestión –y respecto del que no se produce acuerdo– es la manera de integrar el legislativo. Las opciones son o por elección directa o por representación de los congresos. El objetivo es “conformar un parlamento representativo de los pueblos de Sudamérica, formado directamente por voto popular, es decir, no una derivación de los parlamentos que tenemos”, opinó Arce (LR21.com, 2010).

En una primera instancia, sin embargo, “tiene que ser de representantes de los parlamentos nacionales constituidos y, en una segunda instancia, paulatinamente se podría hacer por voto popular”, opinó el representante del Congreso de Perú, Santiago Fujimori. Este legislador consideró positivo el aplazamiento de la aprobación del protocolo para continuar haciendo aclaraciones conceptuales y formales.

La reunión de parlamentarios de Quito de 2010 posibilitó la expresión de diversas ideas y proyectos sobre el Parlamento que sostienen los legisladores convocados. La presidenta del Parlamento

venezolano, diputada Cilia Flores (2010), manifestó: “nosotros queremos un Parlamento de UNASUR que no repita los mismos esquemas. Tenemos que inventar y acertar, inventando acertamos porque, si no, vamos a reproducir los vicios que traen los mismos parlamentos anteriores”.

En tal sentido, la parlamentaria pidió que “esta instancia legislativa internacional recoja las experiencias y los logros de los parlamentos regionales, pero que sea un Parlamento que rompa paradigmas, no para medir fuerzas, sino que sea un Parlamento que sirva, que coadyuve, integre, facilite, agilice e incorpore la participación de los pueblos para impulsar las políticas de sus gobernantes porque, al final, en cada uno de nuestros países quienes llevan la política exterior son los Presidentes y las Presidentas”.

Sobre el funcionamiento, explicó que “los miembros deben ser no proporcionales, sino como el Parlamento de MERCOSUR», por ello considera que debe evaluarse cuál número es viable” (Flores, 2010).

La diputada argentina Teresa García manifestó: “Nosotros sosteníamos que había que tener un poco más de criterio en cuanto a la creación de un Parlamento de la UNASUR y que primero había que saldar la discusión del MERCOSUR. Nos parecía que la creación de un parlamento «supraorganismo» de los existentes significaba agregar más capas a esta cebolla y que finalmente no se iba a poder resolver en el corto plazo. Si varios países insistían en avanzar en su creación como un parlamento superador de todos los existentes” (García, 2011).

La comisión constituida deberá preparar un documento final a ser aprobado por los presidentes de los parlamentos nacionales. El texto luego deberá ser firmado por los mandatarios de UNASUR, quienes lo devolverán a los legislativos.

## **2.2. Funcionamiento y conformación**

El proyecto de Protocolo Adicional constitutivo del Parlamento Suramericano propone una rutina de funcionamiento consistente en dos reuniones anuales: una en junio y la segunda en noviembre, aunque podrá sesionar en forma extraordinaria.

Contará con comisiones y subcomisiones cuyas autoridades serán presidentes y vicepresidentes. Asimismo tendrá secretarías y subsecretarías.

Sus pronunciamientos se publicarán en el diario que se creará al efecto.

Serán sus funciones:

- Velar por la democracia en la región

- Emitir declaraciones y recomendaciones
- Fomentar el desarrollo de la democracia representativa
- Ejercer el control político de los órganos de la UNASUR.

La conformación del Parlamento es punto más álgido en los proyectos. Varias opiniones se manifiestan al respecto. Diputados venezolanos, en la voz de Cilia Flores –presidenta del Parlamento local– proponen que los miembros deben ser electos de manera universal, directa y secreta de acuerdo con cada realidad de cada país que lo integran (Donis, 2010).

“Proponemos que estos diputados y diputadas del Parlamento de UNASUR sean electos durante las elecciones presidenciales, porque están vinculados con la política exterior de cada país. Es un tema que compete al Ejecutivo, que compete al Legislativo y a los pueblos”; ha manifestado expresamente la legisladora citada.

La propuesta venezolana indica que las votaciones que contengan algún tipo de amonestación deben ser por consenso. En relación a aspectos complicados, neurálgicos vinculados a la vida nacional de los países o a su geopolítica deberían contar con mecanismo ponderado de votos.

### **3. Los Parlamentos de la CAN y el MERCOSUR**

Tanto la CAN como el MERCOSUR cuentan con órganos parlamentarios en su estructura orgánica. El **Parlamento Andino** fue constituido por el Tratado Constitutivo del Parlamento Andino y su Protocolo Adicional<sup>2</sup>. Es el órgano deliberante del sistema. Su naturaleza es comunitaria, representa a los pueblos de la CAN.

Son objetivos de su creación: asegurar la participación de los pueblos, crear un medio de acción común para afirmar los principios, valores y objetivos que se identifican con el ejercicio efectivo de la democracia y propender a la incorporación de los cuerpos legislativos nacionales la obra de la integración regional a través de órganos comunitarios y representativos.

Sus principales atribuciones son: 1) participar en la promoción y orientación el proceso de integración subregional andina; 2) examinar la marcha del proceso de integración y el cumplimiento de sus objetivos y 3) promover la armonización de las legislaciones de los países miembros.

<sup>2</sup> PROTOCOLO ADICIONAL AL TRATADO CONSTITUTIVO DEL PARLAMENTO ANDINO. Quito 1979 y Declaración de Sucre del 23/04/1997.

La presencia de un órgano que represente a los nacionales de los estados miembros implicó en el diseño de la CAN la idea de posibilitar la participación de los ciudadanos.

Cabe aclarar que aún el Parlamento Andino se encuentra conformado por representantes de los congresos nacionales –Perú, Ecuador y Colombia ya eligieron sus parlamentarios por voto directo–. Bolivia aún no.

La **Comisión Parlamentaria Conjunta** fue el órgano representativo de los parlamentos en el MERCOSUR. Ha sido reemplazada por el **Parlamento del MERCOSUR** a partir del 7 de marzo de 2007. Tenía autonomía pero no facultades decisorias propias. Estaba integrada por 16 parlamentarios por cada estado parte elegidos por los propios parlamentos nacionales.

La Comisión Parlamentaria Conjunta tenía como funciones principales acelerar los procedimientos internos para la entrada en vigor de las normas emanadas de los órganos del MERCOSUR y ayudar en la armonización de las legislaciones.

Constituyó un espacio no vinculante del cual se pretendía el impulso para lograr la armonización legislativa del bloque. Sus recomendaciones solo tuvieron carácter declarativo.

En diciembre de 2005 se adopta la decisión de la creación de un Parlamento para el MERCOSUR<sup>3</sup> cuyas definiciones centrales son: 1) se integrará por representantes electos por sufragio universal, 2) deberá contribuir a la profundización y ampliación del MERCOSUR, 3) efectuará pedidos de informes u opiniones por escrito a los demás órganos, 4) emitirá declaraciones, recomendaciones e informes y 5) emitirá dictámenes sobre proyectos de normas.

La creación del Parlamento pretende avanzar en este aspecto, no obstante no se tratará de un “poder legislativo” pues no emitirá normas aplicables directamente sino que reforzará mediante una mayor participación ciudadana, la iniciativa del dictado de normas que seguirá supeditada a la adopción de Decisiones del Consejo Mercado Común y condicionada a la incorporación conforme derecho de cada Estado parte.

Por lo analizado se comprende que la gobernabilidad de los procesos de integración vigentes en la subregión podría fortalecerse a través de la labor de los espacios parlamentarios creados. El fortalecimiento de las estructuras parlamentarias podría contribuir

<sup>3</sup> PROTOCOLO CONSTITUTIVO DEL PARLAMENTO DEL MERCOSUR (2005). 9 de diciembre.

a una mayor participación, sanear el déficit democrático y responder a las demandas de la sociedad que requiere mayor protagonismo.

Ambos bloques cuentan con estructuras parlamentarias. No obstante se advierten diferencias en el modo de concebir cada una de ellas. Asimismo han sido dotados de diferentes facultades que merecen analizarse en cuanto a sus posibles articulaciones.

No es nuestro objetivo desarrollar aquí un análisis comparativo exhaustivo de ambos parlamentos. Para profundizar en estos aspectos nos remitimos a anteriores investigaciones (Gajate, 2009 y 2010). Presentaremos seguidamente algunos aspectos no considerados en los anteriores estudios. Nuestra intención en el presente trabajo es poner de manifiesto el rol que han tenido –y se espera cumplan– en la construcción de una mayor gobernabilidad para Sudamérica.

#### 4. Aspectos comunes y diferencias de los parlamentos suramericanos

Los tres órganos parlamentarios objeto de este estudio presentan aspectos comunes pese a encontrarse en diferentes grados de desarrollo. El Parlamento de la CAN cuenta ya con más de 17 años de evolución desde su puesta en marcha. El Parlamento del MERCOSUR aún se encuentra en configuración desde el año 2007 y el Parlamento de la UNASUR es un proyecto que ha alcanzado algún grado de definición en el borrador de acuerdo constitutivo que se encuentra trabajando una Comisión Parlamentaria de Alto Nivel.

No obstante presentamos algunos cuadros que permiten efectuar una comparación, al menos apriorística, de sus caracteres configurantes.

##### 4.1. Órganos que los componen

<b>Parlamento Andino -CAN-</b>	<b>PARLASUR -MERCOSUR-</b>	<b>Parlamento de la UNASUL</b>
Asamblea Parlamentaria Mesa Directiva Secretaría General	Presidencia Vicepresidencia Mesa Directiva	Presidencia Vicepresidencia Secretaría Subsecretaría

**Fuente:** Elaboración propia en base tratados constitutivos y reglamentos internos de los Parlamentos de la CAN y MERCOSUR y borrador de acuerdo en el caso del Parlamento de la UNASUL

Los Parlamentos de la CAN y el MERCOSUR no son bicamerales razón por la cual sesionan en Asamblea Parlamentaria. Si bien en

el Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR este aspecto no se menciona, se presume por la configuración elegida.

La Mesa Directiva del Parlamento Andino es el órgano de ejecución del Parlamento Andino. Está integrada por un Presidente, cuatro Vicepresidentes de nacionalidad diferente entre sí respecto al Presidente, y el Secretario General Ejecutivo con derecho a voz. El Presidente y los Vicepresidentes son elegidos para un período de dos años. El Parlamento cuenta con una Secretaría General cuya sede está en Bogotá (Colombia), la cual está al mando de un Secretario General.

En el caso del MERCOSUR el Presidente y los Vicepresidentes componen la Mesa Directiva, por mandato de 2 (dos) años y podrán ser reelectos por una sola vez. La Mesa Directiva será asistida por un Secretario Parlamentario y un Secretario Administrativo, quienes serán designados por el Plenario al inicio de cada período parlamentario.

A la Mesa Directiva le competen numerosas funciones entre las que destacamos 1) Presentar anualmente al Plenario la propuesta de presupuesto, 2) Proponer al Plenario la organización administrativa, financiera, y el Estatuto del Personal, 3) Aprobar el orden del día de las sesiones, 4) Convocar a sesiones extraordinarias del Parlamento; 5) Elaborar y someter a consideración del Plenario el Código de Ética y 6) Establecer la integración de las comisiones permanentes y presentarla en la primera sesión ordinaria de cada período parlamentario; entre otras<sup>4</sup>.

El Parlamento de la UNASUR promete organizarse de manera similar a como lo han hecho sus precedentes órganos parlamentarios en Sudamérica. Aún no se han definido las normas que determinarán cómo se elegirán sus autoridades.

#### 4.2. Comisiones Permanentes

<b>Parlamento Andino -CAN-</b>	<b>PARLASUR -MERCOSUR-<sup>5</sup></b>	<b>Parlamento de la UNASUL</b>
1. Asuntos políticos, parlamentarios, de integración y relaciones exteriores	<b>Comisiones permanentes</b> 1. Asuntos Jurídicos e Institucionales	Comisiones permanentes propuestas en el borrador de Protocolo y a evaluar por la Comisión de Alto Nivel:

<sup>4</sup> REGLAMENTO INTERNO DEL PARLAMENTO DEL MERCOSUR. Conforme Disp. 6 /07, incorporada con modificación por Disp. 7/07. Artículos 40-43.

<sup>5</sup> Idem.

<p>2. Asuntos jurídicos, desarrollo y armonización legislativa y defensa de los derechos humanos.</p> <p>3. Desarrollo sostenible, medio ambiente, prevención y lucha contra el tráfico ilícito de drogas y delitos conexos.</p> <p>4. Asuntos económicos, de presupuesto y ejercicio de contraloría del Sistema Andino de Integración</p> <p>5. Salud, seguridad social, desarrollo humano, familia, educación, cultura, ciencia y tecnología</p>	<p>2.Asuntos Económicos, Financieros, Comerciales, Fiscales y Monetarios</p> <p>3.Asuntos Internacionales, Interregionales y de Planeamiento Estratégico</p> <p>4.Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología y Deporte</p> <p>5.Trabajo, Políticas de Empleo, Seguridad Social y Economía Social</p> <p>6.Desarrollo Regional Sustentable, Ordenamiento Territorial, Vivienda, Salud, Medio Ambiente y Turismo</p> <p>7.Ciudadanía y Derechos Humanos;</p> <p>8.Asuntos Interiores, Seguridad y Defensa</p> <p>9.Infraestructura, Transportes, Recursos Energéticos, Agricultura, Pecuaria y Pesca</p> <p>10. Presupuesto y Asuntos Internos.</p> <p><b>Comisiones temporarias y especiales Delegaciones externas</b></p>	<p>1.Asuntos políticos e institucionales</p> <p>2.Asuntos económicos y financieros</p> <p>3.Asuntos ambientales</p> <p>4.Asuntos de seguridad</p>
--	--	---

**Fuente:** Elaboración propia en base tratados constitutivos y reglamentos internos de los Parlamentos de la CAN y MERCOSUR y borrador de acuerdo en el caso del Parlamento de la UNASUL.

Los Parlamentarios Andinos, en función de las tareas que deben desarrollar en cada una de las Comisiones a las que pertenecen, mantendrán la continuidad de sus labores en coordinación con sus Presidentes y la Mesa Directiva. En caso necesario, convocarán a Sesiones Especiales en uno de los Países Miembros. Asimismo, llevarán a cabo labores de orientación y promoción del proceso de Integración Subregional Andino, promoviendo reuniones, encuentros con representantes de la sociedad civil, gremiales, y del sector público, en el marco de lo que se ha denominado como el Observatorio de Seguimiento al Proceso Andino de Integración<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> COMUNIDAD ANDINA. Disponible en: [http://www.comunidadandina.org/sai/parlamento\\_preguntas.html](http://www.comunidadandina.org/sai/parlamento_preguntas.html)

En el año 2011, se desarrollaron las XXXVIII sesiones del Periodo Ordinario<sup>7</sup>. Dentro de las actividades programadas se reunieron las Comisiones Permanentes del Parlamento Andino, para discutir y analizar los temas de la Agenda Estratégica Andina y los demás temas propios de cada Comisión de acuerdo a sus competencias reglamentarias.

Una comisión *ad-hoc* tuvo por tarea el seguimiento y evaluación a los Instrumentos Socio-laborales como la Tarjeta Laboral Andina de Migración, la Seguridad Social para los trabajadores andinos migrantes, la Seguridad y Salud en el trabajo y el Tratamiento de remesas de los Emigrantes.

El Parlamento del MERCOSUR ha tenido desde su puesta en funcionamiento una escasa producción normativa (Álvarez Macías, 2009 y Gajate, 2010) y una casi nula actividad en el último año. Las sesiones se reanudaron en la última etapa del calendario (El Colorado, 2011). En la XXVIII Sesión Ordinaria se acordó avanzar en las modificaciones a ser introducidas por consenso en el Reglamento Interno, que permitirá reanudar las actividades del organismo parlamentario.

La Delegación Paraguaya dejó constancia de haber concurrido a todas las convocatorias hechas por la presidencia del Parlamento del MERCOSUR y que por razones de falta de *quórum* no se han realizado. Enfatizó que las comisiones siguieron funcionando normalmente, entre las cuales citó la Comisión de Ciudadanía y Derechos Humanos.

El diputado paraguayo Alfonso González Núñez (Ídem) afirmó que algunos altos funcionarios de los Estados Parte juegan en contra del funcionamiento y existencia del Parlamento del MERCOSUR. Esto conspira contra la institucionalidad del proceso de integración. En el Parlamento del MERCOSUR es donde se denuncian públicamente los atropellos y violaciones de los tratados y acuerdos, por eso el citado parlamentario expresó que “existe una gran conspiración para eliminar al Parlamento regional y que todo quede en mano de los Poderes Ejecutivos quienes manejan las negociaciones a su libre albedrío y a espaldas de los pueblos para que sigan los burócratas al frente de una integración mentirosa y hambreadora del MERCOSUR”.

<sup>7</sup> PARLAMENTO ANDINO. Disponible en: [http://www.parlamentoandino.org/CO/index.php?option=com\\_content&view=article&id=31:comisiones-en-el-proximo-periodo-ordinario-&catid=2:sala&Itemid=31](http://www.parlamentoandino.org/CO/index.php?option=com_content&view=article&id=31:comisiones-en-el-proximo-periodo-ordinario-&catid=2:sala&Itemid=31)

“En consecuencia exigimos avanzar aceleradamente en la creación de los Tribunales de Justicia y de Cuentas del MERCOSUR y mejorar las actúales competencias del actual del Tribunal Permanente de Revisión, en particular su acceso a toda la ciudadanía que hoy no existe, instituciones jurisdiccionales en las que se dicten normas vinculantes y que causen estado, y se verifiquen los fondos comunitarios utilizados en las obras de infraestructura. Los países chicos seremos los beneficiados con más instituciones” (Ídem). Propuso entonces, que año próximo se incluya en la agenda del parlamento un encuentro con los Presidentes de Corte del MER-COSUR y los Contralores Generales de la República de los Estados Parte.

Respecto del Parlamento de la UNASUR tuvo su impulso fundacional en la Reunión Suramericana de Parlamentarios de junio de 2010. Aún no se ha concretado su constitución. Por lo contenidos de los debates que se han desarrollado en relación a su naturaleza, se espera que sea eminentemente política.

#### 4.3. Base de representación

CAN	MERCOSUR	UNASUR
5 representantes titulares y 5 suplentes por cada estado	18 parlamentarios por cada estado	5 delegados por cada país
Perú eligió parlamentarios en 2006	Elecciones considerando la base ciudadana para 2011 y Acuerdo Político	Representante del Parlamento Andino
Ecuador eligió parlamentarios en 2004 y 2007	Uruguay: 3,4 millones 18 parlamentarios 11,7 %	Representante del Parlamento de Guyana y Surinam
Bolivia: aún no. Tenía previsto hacerlo en 2010	Paraguay: 6,3 millones 18 parlamentarios. 11,7 %	Presidentes de los Poderes Legislativos de cada país integrante de la UNASUR
Colombia eligió parlamentarios en 2010	Argentina: 39,7 millones 43 parlamentarios. 27,9 %	
(Venezuela antes de retirarse eligió parlamentarios)	Brasil: 188, 3 millones 75 parlamentarios. 48,7 %	

**Fuente:** Elaboración propia en base a datos estadísticos e información de las Secretarías de la CAN y MERCOSUR y Acuerdo Político Criterios de Representación Ciudadana.

La situación actual de Parlamento Andino muestra dos escenarios distintos. Ecuador, Perú y Colombia que ya han elegido

sus representantes por votación directa y la de Bolivia que aún no lo ha hecho. Colombia fue el último país en elegir parlamentarios<sup>8</sup> pese a encontrarse en condiciones constitucionales de hacerlo desde hace varios años (Alvarado, 2011).

En el primer grupo de países la legislación interna fue adecuada para permitir la elección de los representantes al Parlamento Andino. En el caso de Bolivia el proceso de elección directa de representantes se encuentra en proceso de adecuación. En ambos casos, como lo establece el Tratado Constitutivo, la designación es realizada por los congresos. La legislación relacionada establece que en la designación se deberá respetar la proporcionalidad de las fuerzas políticas de los parlamentos nacionales.

Para los casos de elección directa de los representantes al Parlamento Andino, Perú y Ecuador utilizan un sistema de circunscripción nacional, y cifra repartidora (D'Hont para el caso ecuatoriano) para la asignación de escaños. Este procedimiento tiene dos efectos: 1) favorece las candidaturas de regiones con mayor concentración poblacional, y 2) por la reducida cantidad de escaños en juego (5 por país), los partidos minoritarios o concentrados en regiones con baja densidad poblacional, no tendrán una alta probabilidad de resultar electos.

Por tanto, se hace necesario promover en el Sistema Andino el rol del Consejo Electoral Andino creado por Decisión 551 de la Comunidad Andina, como órgano encargado de liderar las adecuaciones electorales necesarias. Es preciso recordar que dicho Consejo, tiene entre sus atribuciones, emitir opinión ante el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y la Secretaría General de la Comunidad Andina en los ámbitos de su competencia, cuando así se lo requieran; **elaborar y recomendar la aprobación del Estatuto Electoral Andino** y sus reformas; auspiciar mecanismos de cooperación horizontal y asistencia técnica entre los órganos electorales de la región; supervisar y observar los procesos de elección directa de los parlamentarios andinos; sugerir medidas para el perfeccionamiento de la legislación electoral interna relacionada con la elección de los Parlamentarios andinos en cada país miembro; entre otras.

El caso andino es particular respecto de este factor, pues la cantidad de escaños asignados por país es pequeña, y como resultado, ya sea por sufragio universal o designación congresal, el sistema tiende a dejar sin representación a las minorías políticas.

<sup>8</sup> Junio 2010.

Sin embargo, aún siendo así, es importante analizar cómo se relacionan los parlamentos en los dos ámbitos.

En los países donde han sido elegidos por voto directo, la composición de sus miembros ante el Parlamento Andino responde, en mayor medida, al partido que ostenta a mayoría parlamentaria.

Sin embargo, los parlamentarios andinos deben actuar únicamente en función de los intereses de la Comunidad Andina en su conjunto y por tanto en representación de la población andina en general y no con una visión restringida a su país de origen. En tal sentido, la aspiración del Parlamento es procurar que las representaciones se agrupen en función de las líneas ideológicas que representan, antes que por países<sup>9</sup>.

En el caso del MERCOSUR el Protocolo de Constitución del Parlamento establece que para la designación de los parlamentarios, los países deben asegurar una adecuada representación por género, etnias y regiones (artículo 6, inciso 2), abriendo así la posibilidad de establecer medidas de *discriminación positiva*.

La norma prevé que los estados asociados (Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú) puedan participar del Parlamento con voz pero sin voto (artículo 7). Por lo tanto es probable que parlamentarios de estos países lo integren en el futuro.

El *Consejo del Mercado Común* aprobó en la XL Reunión Ordinaria del CMC<sup>10</sup> la Resolución del Parlamento<sup>11</sup> que establece los Criterios de Representatividad Ciudadana aprobados por ese cuerpo el 28 de abril de 2009.

El Parlamento hizo su propuesta a través del Acuerdo Político arribado en su seno, descartando una proporcionalidad directa debido a las enormes diferencias poblacionales entre los socios. Ello implica que los Estados parte no tendrán un número de representantes directamente proporcional a sus poblaciones, pues eso daría un peso excesivamente grande a Brasil y Argentina, los países con mayor número de habitantes.

La proporcionalidad atenuada y gradual propuesta está concebida para evitar esa asimetría. Se ha establecido un modo

<sup>9</sup> COMUNIDAD ANDINA. Disponible en: [http://www.comunidadandina.org/sai/parlamento\\_preguntas.html](http://www.comunidadandina.org/sai/parlamento_preguntas.html)

<sup>10</sup> Decisión CMC N° 28/10. Criterios de Representatividad Ciudadana. 16/10/2010.

<sup>11</sup> PARLAMENTO MERCOSUR. Acuerdo político. Criterios de Representatividad Ciudadana para el PARLASUR. 28/04/09

gradual para alcanzarla. Según el acuerdo arribado, Brasil deberá elegir en sus comicios legislativos a 37 parlamentarios, pero ese número pasaría a 75 en 2014. Argentina tendría derecho a escoger 26 parlamentarios en primera elección y en las posteriores ese número pasaría a 43, mientras que los dos socios menores, Uruguay y Paraguay, permanecerían con los dieciocho actuales.

Paraguay fue el primer país del bloque que eligió a través de votaciones directas, en los comicios generales del 20 de abril de 2008, a sus 18 representantes en el organismo. Brasil tiene un dictamen reciente de la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados por el que se aprobó la existencia de un distrito único para la elección de parlamentarios estableciendo un sistema de garantías para que estén representados todos los Estados federales. En Uruguay se discute el modo de concretar las elecciones de parlamentarios al MERCOSUR.

En la actualidad, no obstante los avances políticos alcanzados, son 18 los miembros por país, con designación de cada uno por los parlamentos nacionales de acuerdo con la proporcionalidad interna de cada uno de ellos. Establecida la segunda etapa, implicará ir paulatinamente hacia un Parlamento de una mayor composición, con un criterio de proporcionalidad atenuada que fuera largamente debatido durante 2008 y 2009 y por el cual se establecieron diferentes franjas poblacionales para determinar las proporciones que corresponderán a cada uno de los países.

En este sentido se hacen imperiosas las modificaciones de las legislaciones electorales para la votación de parlamentarios del MERCOSUR. En el parlamento argentino hay varios proyectos de ley<sup>12</sup> vinculados con esa posibilidad que hasta ahora no han tenido dictamen en ninguna de las Cámaras –aún habiendo iniciativas en ambas–. En sus redacciones se varía desde un criterio de distrito único –sin ningún tipo de obstáculos– hasta la elección establecida por provincias, de manera similar a la que se realiza para los candidatos a senadores. En medio está la adopción de un sistema mixto, un sistema de cuotas que garantice la participación de todos con un distrito único y al cual ingresen todas las provincias con algún criterio de representatividad.

La representatividad ante el Parlamento de la UNASUR queda definida en el borrador de protocolo constitutivo de modo igualitario

<sup>12</sup> Los proyectos que tienen estado parlamentario pertenecen a los legisladores: Iglesias, Pinedo, Landau, Merlo, Michetti y West.

para cada uno de los Estados Miembros, al menos en principio. Es que por las dimensiones de este proyecto de integración se hace muy difícil establecer otro criterio, al menos para su constitución fundacional.

## **5. Contribución de los Parlamentos a la gobernabilidad suramericana**

### **5.1. Parlamentos y representatividad en las decisiones**

La integración, no es un proceso exclusivamente económico, intergubernamental o interestatal. Por el contrario, necesita el concurso activo de los actores políticos y de la sociedad civil para adquirir vigencia en el marco del sistema de principios y valores aceptados por las democracias contemporáneas. La participación de la ciudadanía en el proceso de integración es un factor de legitimidad y una condición de éxito. Si sólo participan los gobiernos, el proceso se estanca y fracasa.

En este sentido, la consideración de una representación de los ciudadanos en los parlamentos suramericanos, implica un avance en la opción por legitimar las decisiones de la integración con una base poblacional. De allí que la elección directa y universal de los parlamentarios deviene una necesidad para todos y de cada uno de los Estados, como una demostración de la voluntad de cumplimiento de sus compromisos y obligaciones internacionales consensuadas en el marco de la institucionalización creciente en los esquemas vigentes.

El déficit democrático que padecen los procesos de integración suramericanos radica en la concentración de poder en los órganos intergubernamentales y en la reducción de funciones y autonomía de los órganos de carácter comunitario (Parlamento Andino y Parlamento del MERCOSUR). Muestra de ello, es que tanto el Parlamento Andino como el PARLASUR, a pesar de ser órganos fundamentales que deberían generar el involucramiento de la sociedad civil, tienen –hasta el presente– una función básicamente declarativa y deliberativa sin ningún poder decisorio y de carácter realmente vinculante (Alvarado, 2011 y 2011a).

La no superación del déficit democrático que a la fecha, se observa en los procesos de integración suramericanos radica en que aún los ejecutivos de los Estados absorben todas las atribuciones de gestión del proceso de integración, ejerciéndolas en virtud de su competencia de manejar las relaciones internacionales. En otras palabras, se aprecia que dentro del contexto de los Estados se

presenta una gran concentración en las autoridades ejecutivas del proceso integracionista, tanto para diseñar políticas, implementarlas y ejercer el control de su aplicación, como en razón a la debilidad de un ente fiscalizador que garantice su adecuada ejecución. Esta última función debe ser realizada por un órgano autónomo, fuerte, con capacidad vinculante en sus pronunciamientos, y que garantice la debida aplicación de las directrices integracionistas, lo cual sólo podrá darse cuando los Parlamentos gocen de la legitimidad que le otorgue tener miembros designados por vía de elección popular.

Un análisis político del MERCOSUR, como caso objeto de nuestro estudio, debe partir de su caracterización como un proceso intergubernamental cuyo avance ha sido influenciado por dos tipos de factores: los de carácter exógeno y endógeno. Los primeros comprenden las políticas económicas, las políticas exteriores y las dinámicas políticas internas de cada Estado miembro; los segundos se refieren a los aspectos institucional-burocráticos, socioeconómicos y político-ideológicos vinculados a los procesos de integración regional. Sin embargo, dado que el eje Argentina-Brasil constituye el núcleo político del proceso asociativo, el peso de los factores señalados, particularmente los de carácter exógeno, no será igual para todos los Estados miembros (Puelles Benítez-Urzúa Fraderman, 2011).

Gerardo Caetano (2006:32) demuestra a través de un exhaustivo cuadro, el modo en que estos factores han influido para que la evolución del Parlamento del MERCOSUR no fuera abrupta, sino que recorriera una extensa trayectoria signada por los principios clásicos de gradualidad, flexibilidad y equilibrio. Con dicho argumento prueba que el debate por la institucionalización de una participación efectiva de los Legislativos de los Estados parte del MERCOSUR en la formulación de políticas de comercio exterior, no ha sido pacífico ni sencillo.

Podría afirmarse que si por más un lustro los dirigentes no encontraron la confirmación deseada, este hecho puede evidenciar precisamente la existencia de diferencias y distintas sensibilidades ante la iniciativa de institucionalizar un Parlamento del MERCOSUR.

Sin embargo el Parlamento del MERCOSUR parece que prosperara como una gran expectativa en relación a su dimensión política. El reforzamiento de esta dimensión de órgano político por excelencia, indica que este aspecto está en el corazón mismo del proyecto de creación de un Parlamento regional. Refiere también a la posibilidad de configurarse como una usina de propuestas integracionistas, traducidas en declaraciones, recomendaciones e informes sobre diversas cuestiones (Ídem).

El mismo autor citado expresa que, sin versiones dramáticas ni apocalípticas, desde una fuerte y probada definición a favor del MERCOSUR como horizonte estratégico para el desarrollo integral de los países de la región, no puede ignorarse ni menoscabarse la fuerte sensación de malestar y desencanto en las sociedades de los países de la región en torno a la situación actual del proceso de integración. No cabe duda que esta sensación se amplifica en el seno de las sociedades de los Estados más pequeños.

En esa dirección, deviene como interrogante clave si ¿pueden encontrarse evidencias consistentes sobre visiones estratégicas convergentes en la región? A juicio de Caetano, cabe el señalamiento de fuertes dudas al respecto. Abona esa visión la constatación acerca de que los partidos políticos, sobre todo los “progresistas”, son más integracionistas en la oposición que en el gobierno. Asimismo, al tiempo que persiste la fuerza de los intereses de los estados nacionales, se ponen de manifiesto de manera especial fuertes recelos en los gobiernos de la región en torno a apuestas de signo supranacional.

Se señala no obstante, entre múltiples razones, que aún en el contexto adverso la implementación del PARLASUR ha de aportar más y mejor gobernabilidad.

Siguiendo esta línea argumental cabe coincidir con diversos autores quienes se han preguntado acerca de cuál es entonces, la contribución de los parlamentos latinoamericanos a la gobernabilidad, entendiéndola en su aspecto prospectivo, en su relación con la formulación de políticas públicas en la región.

Bonvecchi-Rodríguez (2010) afirman que la contribución de los parlamentos es inversamente proporcional a su poder político e institucional. En principio y en la generalidad de los análisis se sostiene que parlamentos poderosos han aprobado reformas mientras que parlamentos débiles las han bloqueado.

Los escenarios en los cuales se desarrollan las posibles contribuciones están impactados por los cambios en la estructura de los partidos y en los patrones de competencia política de los sistemas partidarios que alteran los incentivos de carrera política y de desempeño legislativo de los parlamentarios.

Estos incentivos cambiantes de los legisladores tienden a modificar sus preferencias de política y sus formas de participación en los procesos de reformas.

Así, a menor integración partidaria, menores incentivos para proponer reformas estructurales de alcance general. Contrario imperio, a mayor integración partidaria, mayores incentivos para limitar

la autoridad del Ejecutivo y para hacer reformas estructurales de alcance general.

Sin embargo, al someter los modelos de las legislaturas suramericanas a la tipología de Cox–Morgenstern (2002: 453-455), se demostró que no existe la pretendida relación directa como se afirmara previamente. Tomando el caso de algunas experiencias históricas, por ejemplo la Argentina en el período de 1989–1999 (Bonvecchi–Rodríguez, 2009) puede verse como el partido del gobierno en el Congreso aprobó más privatizaciones por ley cuando estaba altamente nacionalizado e integrado, y en cambio bloqueó más privatizaciones –y forzó al Ejecutivo a aprobarlas por decreto– cuando su integración política y su nacionalización partidaria disminuyeron.

El estudio que referenciamos concluye en que la influencia de los parlamentos en la toma de decisiones generales y de relevancia no depende necesariamente de sus poderes institucionales ni del tipo de política pública en discusión.

Las variaciones en la estructura del sistema partidario y la nacionalización de los partidos explican mejor los cambios en el tipo de políticas aprobadas por el Congreso.

Como lo muestra la tipología de presidentes y asambleas de Cox y Morgenstern (2002)<sup>13</sup> los presidentes pueden promulgar políticas utilizando diferentes estrategias según el tipo de legislatura a la que se enfrentan. En segundo lugar, una perspectiva estratégica resalta la desventaja de tratar la variable clave de apoyo legislativo a las iniciativas presidenciales como una variable exógena. Aunque Cox y Morgenstern siguen la práctica normal de considerar el número de bancas de legisladores que apoyan al presidente ya sea como un factor endógeno o como uno exógeno a su modelo, sí destacan lo que ellos llaman los poderes integrativos presidenciales, tal como el nombramiento de ministros que un presidente puede usar para involucrarse directamente en el proceso legislativo.

La influencia de los parlamentos en la formulación de políticas ocurre entonces en la tensión entre la representación de los ciudadanos y los incentivos y restricciones para la toma de decisiones que se derivan de la distribución del poder partidario entre los parlamentarios.

América Latina ha vivido un proceso de reconversión político y

<sup>13</sup> Tipologías legislativas en relación al Poder Ejecutivo: 1) Subordinada, 2) Parroquial, 3) Cooperativa y 4) Renuente.

social, después de la época neoliberal de los años 90, y también de cambio en la manera de pensar respecto de los países que comparten su situación geográfica. De hecho, en los últimos cinco años, ocurrieron varias circunstancias de otros países, como en el caso de Bolivia, de Venezuela y Colombia, o lo de sucedido con Correa en Ecuador; que han motivado la intervención política de los mandatarios latinoamericanos.

El debate acerca del impacto de las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo sobre la parálisis o dinámica gubernamental ciertamente no está cerrado.

Otros hallazgos describen un nuevo panorama de las democracias presidenciales de América Latina. Es notable que los sistemas presidenciales latinoamericanos, aunque muestran gran variación, ocupan una posición intermedia entre los sistemas presidenciales puros y los sistemas parlamentarios puros, y cuentan con presidentes proactivos y legislaturas reactivas que no son tan pasivas como algunos han temido (Cox y Morgenstern, 2002).

Asimismo, a los presidentes de América Latina ni les falta apoyo en la legislatura ni confrontan rutinariamente el problema del «bloqueo» gubernamental. Ciertamente, los presidentes rara vez se enfrentan a la oposición de la mayoría en la legislatura y con frecuencia pertenecen al partido que tiene una mayoría en la legislatura o encabezan una coalición mayoritaria. Pero aun los presidentes que encabezan gobiernos de minoría no se encuentran especialmente dispuestos a usar su poder de decreto. Finalmente, las democracias presidenciales tienen apenas un poco menos de éxito legislativo que las democracias parlamentarias (Munck, 2004). Por tanto, la diferencia entre las democracias presidenciales y las parlamentarias, entendidas en torno al hecho de que en las democracias presidenciales tanto el jefe del ejecutivo como los miembros de la legislatura son directamente electos por los ciudadanos y tienen un mandato de duración fijo, aparentemente no determina la habilidad del gobierno para legislar.

Cuando se aborda la problemática de los partidos políticos, ha de considerarse su régimen específico, el sistema electoral, el sistema de gobierno –sea presidencialista o parlamentarista-. América Latina tiene una cultura de liderazgos fuertes, basada en un sistema presidencialista y en prácticas que tienen que ver con conducciones y referencias muy fuertemente unipersonales. ¿Por qué ocurre esto? (Cadesa, 2011).

Los liderazgos latinoamericanos, aún en el caso de los partidos que se definen de izquierda, y los liderazgos nacionales, son fuer-

temente personalistas porque no están representando una institución o un partido, sino que están representando algo mucho más abstracto que es la idea de construcción de la Nación de la mano de quien puede concretarlo según el imaginario popular.

Dadas las características configurantes de los Parlamentos de la CAN, MERCOSUR y UNASUR, es de esperar que aún desarrollen el potencial de representatividad que contienen en ciernes. La expectativa se centra en que cuando estén funcionando con base ciudadana se conviertan en generadores de propuestas integracionistas, controlen el actuar de los ejecutivos, velen por la continuidad democrática y contribuyan a una mejor calidad democrática en la región.

Será el momento entonces que abandonen su naturaleza intergubernamental y den un paso hacia la supranacionalidad de sus normas.

## **5.2. Protagonismo de los actores**

El MERCOSUR tiene un enorme desafío en dos planos. Por un lado, la incorporación de nuevos actores y por otro dotar de mayor democraticidad a su organización institucional (Vitar, 2011). En opinión del autor de referencia “lo que las cancillerías podían aportar, muy esforzada y meritoriamente, ya fue aportado; llegó la hora de que el MERCOSUR incorpore actores que lo dinamicen y que planteen otra dimensión de la integración”. Lo dicho bien vale para la CAN y la UNASUR por presentar identidad en el proceso político en este aspecto.

En este sentido se torna fundamental la elección popular de los miembros del PARLASUR por el voto directo. Porque esos diputados que nos representarán en el nuevo Parlamento van a ser electos por regiones, por sectores geográficos, van a poder vincular el proceso de integración a los pueblos de esas regiones, van a tener que salir a hacer campañas, deberán plantear cuál es la importancia del MERCOSUR para la región y qué demandas de la región puede canalizar el MERCOSUR. Eso va a significar un gran dinamismo, «a mi juicio» (Vitar, 2011: 22), en la vida del bloque regional.

En la misma línea argumental otros autores (Puelles-Urzúa, 2011) señalan un doble déficit: el de la institucionalidad y el del conocimiento. La institucionalidad parlamentaria ciudadana puede ser uno de los mecanismos más aptos para intervenir sobre éstos déficits.

Sobre el de conocimiento, la cuestión podría ser obvia ya que

una vez que la ciudadanía esté obligada a votar diputados para el MERCOSUR, por lo menos se preguntará de qué se trata. El éxito o el fracaso de esta dimensión va de la mano del rol que ocupe la participación política, del crédito o descrédito social del que goce o adolezca.

Hay quienes afirman (Pisani, 1995) que en el caso de la hoy Unión Europea, cuando la política había fracasado, un gran proyecto ocupó el espacio vacío de los partidos políticos: el proyecto de la construcción europea. Para que la UE se convierta en uno de esos grandes conjuntos con peso específico, fue preciso que la opinión pública, las fuerzas sociales y los agentes económicos se comprometieran con el proyecto.

Se trataría entonces de gestar, a partir de la participación ciudadana un mayor compromiso con el proyecto de la integración en Sudamérica que arraigue con una intensidad creciente en la sociedad. La institucionalidad democrática ha de propender en esta línea.

Si la institucionalidad asegura la participación social, entonces se convertirá en un reaseguro del proceso. En este marco se hace necesario identificar las resistencias y los obstáculos. Estos están dados por tres «i» (Cafiero, 2011: 25): interpretaciones, intereses e ideologías. Lo que bloquea la densidad institucional de este tipo de procesos son las interpretaciones respecto de la utilidad o no del componente institucional o de las ideologías, sobre todo, por ciertos resabios de nacionalismos individualistas; o los intereses, es decir, aquellos que por una u otra razón no identifican la importancia de este proceso de integración, con un sentido utilitarista.

Se trata entonces de lograr un equilibrio de fuerzas e ideas en torno a una de mayor envergadura: si se alcanza a visualizar popularmente el beneficio de la participación en la toma de decisiones a través de los representantes electos en los parlamentos constituidos para legitimar las decisiones en la integración, ésta será más estable, duradera y democrática.

Para el logro de la pretendida armonía se hace imperioso un proceso de concientización y educación sobre los beneficios de la integración sudamericana.

## **6. Conclusiones**

La construcción de una mayor y mejor gobernabilidad en Sudamérica depende de una combinación virtuosa de tres elementos centrales: a) el fortalecimiento político-institucional-democrático; b) el desarrollo socioeconómico y la integración social con la gene-

ración de políticas que satisfagan las necesidades básicas del conjunto de la población y c) la promoción de un clima internacional que privilegie la resolución pacífica y consensuada de conflictos (Coti, 2010).

Hemos desarrollado en el presente estudio dos de estos elementos: la necesidad del fortalecimiento político-institucional-democrático y su contribución a la tercera dimensión señalada. En nuestra indagación se revela como la resolución de conflictos a través de la institucionalidad creada mejora la gobernabilidad.

La gobernabilidad ha sido tratada en una amplia dimensión relacionada con el binomio legitimidad-eficacia con la que los gobernantes gozan del reconocimiento de la ciudadanía. Este elemento se alimenta en el hecho de que las promesas manifestadas se cumplan. Situación que fundamenta la confianza popular en las políticas públicas emprendidas.

La eficacia pretendida redundante en mayor legitimidad y mejor gobernabilidad. Ambas variables se implican y condicionan mutuamente. Relacionar la gobernabilidad con convivencia democrática pone de relevancia un elemento que parecería oculto: el diálogo entre los poderes del Estado. Esta dinámica interna de los Estados partícipes en los procesos de integración replica a escala sudamericana. Los acercamientos y búsqueda de acuerdos deben concretarse no solamente entre gobernantes y gobernados sino que han de representar una saludable convivencia democrática de relaciones múltiples entre los diversos grupos actores del proceso.

Se ha afirmado en precedentes investigaciones (Mellado, 2010: 10): “Hasta ahora en la integración sudamericana la participación de los actores sociales ha sido mínima y por lo general ha tenido fines tendientes a la legitimación del proyecto. Por ello es que nos enfrentamos a procesos a que “van de arriba hacia abajo”. Ello se ve facilitado por la inexistencia de una institucionalidad regional desarrollada y efectiva, con normativas y procedimientos democráticos claramente delineados que garanticen participación y derechos a la ciudadanía y en segundo lugar, por la tendencia de los gobiernos a reducir la actuación y el protagonismo de las instituciones para asumir ellos mismos, mediante el proceso de Cumbres Presidenciales, la conducción. Todo lo anterior se ha reducido en una errónea percepción sobre la cesión de competencias a favor de un marco institucional supranacional que debilitaría aún más la capacidad política de los procesos de integración”.

De lo analizado surge que la mayor representatividad con base ciudadana y popular reviste en este marco un rol sustancial. Por

ende el rol que los parlamentos de la CAN, el MERCOSUR y la UNASUR han de desempeñar no puede minimizarse.

Se hace imperiosa para los parlamentos creados su constitución con base ciudadana. Para los estados involucrados la adecuación de sus normativas electorales para proceder a la concreta elección de parlamentarios.

El parlamento de la CAN se encuentra más adelantado en este marco, no obstante aún resta que Bolivia proceda a su elección parlamentaria popular. El MERCOSUR aún no ha concretado este proceso de transformación. Paraguay sí ha procedido a la elección popular de sus escaños. Argentina debía haberlo hecho en octubre de 2011 y no lo hizo.

Finalmente creemos que este será el primer paso que no conducirá a una mejor gobernabilidad si no se emprende un proceso de concientización social sobre la participación ciudadana y se reviste a las decisiones de parlamentos de carácter vinculante en principio y de aplicación directa en un futuro no tan lejano.

Queda por observar la construcción política a que dé lugar este proceso de conformación eleccionaria de los parlamentos. Un sano equilibrio de poderes implicaría el progreso hacia esquemas de integración con menor peso presidencialista y una mayor gravitación parlamentaria.

### **Bibliografía**

- ALVARADO Carolina (2011). «La Elección Directa de Parlamentarios Andinos», *Via Inveniendi Et Iudicandi*. ISSN No.1909-0528. Edición N° 12 Vol. 6 N° 2. Julio–diciembre. Centro de Investigaciones Francisco de Vitoria de la Facultad de Derecho de la Universidad Santo Tomás, Bogotá, Colombia. Disponible: [http://viei.usta.edu.co/index.php?option=com\\_content&view=article&id=53:la-eleccion-directa-de-parlamentarios-andinos&catid=46:decima-edicion-reflexiones-academicas&Itemid=133](http://viei.usta.edu.co/index.php?option=com_content&view=article&id=53:la-eleccion-directa-de-parlamentarios-andinos&catid=46:decima-edicion-reflexiones-academicas&Itemid=133)
- (2011a). «La importancia social y política del Parlamento Andino», en: *Via Inveniendi Et Iudicandi*. ISSN No.1909-0528. Edición N° 12 Vol. 6 N° 2. Julio–diciembre. Centro de Investigaciones Francisco de Vitoria de la Facultad de Derecho de la Universidad Santo Tomás, Bogotá, Colombia. Disponible: [http://viei.usta.edu.co/index.php?option=com\\_content&view=article&id=105:la-importancia-social-y-politica-del-parlamento-andino&catid=58:decimo-primeras&Itemid=146](http://viei.usta.edu.co/index.php?option=com_content&view=article&id=105:la-importancia-social-y-politica-del-parlamento-andino&catid=58:decimo-primeras&Itemid=146)

- ALVAREZ MACÍAS María Victoria (2009). «Dos años de funcionamiento del Parlamento del MERCOSUR: una evaluación preliminar», en: *Integración y Cooperación Internacional*. N° 1. Octubre-Diciembre.
- ANDACHT Fernando (2001). «Integración/desintegración. Nuevos signos de identidad en el MERCOSUR», en: DE SIERRA Gerónimo (comp.), *Los rostros del MERCOSUR. El difícil camino de lo comercial a lo societal*. CLACSO, Buenos Aires.
- ANSA (2010). Agencia de Noticias. Caracas. Venezuela. Disponible: <http://findelcapitalismo.blogspot.com/2010/06/se-viene-el-parlamento-de-la-unasur.html>
- ARCHENTI Nélica (2001). *Representatividad y Democracia en el MERCOSUR*. Trabajo presentado en el Seminario Internacional de Ciencia Política, Porto Alegre, Octubre.
- BELLO DE ARELLANO (2006). «El sistema andino de Integración y la Comunidad Andina», en: *Aldea Mundo*. mayo-octubre. Vol. 5 N° 9. Universidad de los Andes. San Cristóbal. Venezuela. Pág. 79-89. Disponible en Red Alyc.
- BONVECCHI Alejandro - RODRÍGUEZ Jesús (2009). *El papel de los Parlamentos latinoamericanos en el proceso de reformas de política pública*. Disponible: [http://www.cepal.org/de/agenda/5/39285/Alejandro\\_Bonvecchi.pdf](http://www.cepal.org/de/agenda/5/39285/Alejandro_Bonvecchi.pdf)
- (2004). *El papel de los Parlamentos en el proceso presupuestario*. En: Macroeconomía del Desarrollo. CEPAL, División Desarrollo Económico.
- CADESA Gustavo (2011), en: *Jornada Sistemas Políticos e Integración Regional*. Parlamento del MERCOSUR - DELEGACIÓN ARGENTINA. Auspiciada por la Maestría en Integración Latinoamericana de la Universidad de Tres de Febrero y la conferencia Permanente de Partidos Políticos de América Latina y el Caribe (Coppal) y la Unidad de Enlace con el Parlamento del MERCOSUR y la Honorable Cámara de Diputados de la Nación. Versión taquigráfica. 12 de mayo.
- CAETANO Gerardo (2006). «Parlamento Regional y Sociedad Civil en el proceso de Integración. ¿Una nueva oportunidad para el MERCOSUR?», en: *Análisis y preguntas*. Fundación Friedrich Ebert Stiftung. Diciembre. Uruguay.
- (2000). «Las instituciones en los procesos de integración regional», en *Tema*, Fundación Ebert, Buenos Aires.
- CAETANO Gerardo - PERINA Rubén (2000). «Los congresos del

- MERCOSUR en la democracia y la integración», En: *MERCOSUR y Parlamentos*, CLAEH, Montevideo.
- CAFIERO Fernando (2011), en: *Jornada Sistemas Políticos e Integración Regional*. Parlamento del MERCOSUR – DELEGACIÓN ARGENTINA. Auspiciada por la Maestría en Integración Latinoamericana de la Universidad de Tres de Febrero y la conferencia Permanente de Partidos Políticos de América Latina y el Caribe (Coppal) y la Unidad de Enlace con el Parlamento del MERCOSUR y la Honorable Cámara de Diputados de la Nación. Versión taquigráfica. 12 de mayo.
  - CERA –CÁMARA DE EXPORTADORES DE LA REPÚBLICA ARGENTINA- (2006). *Parlamento del MERCOSUR. ¿La voz de los ciudadanos en la integración?*. Publicación web.
  - COTI Otilia Lux (2010). «Gobernabilidad y pueblos indígenas», en *Gobernabilidad, trabajo y convivencia democrática América Latina*. San José de Costa Rica. AECID – FLACSO.
  - COX Gary W. - MORGENSTERN Scott (2002), «Latin America's Reactive Assemblies and Proactive Presidents», en Scott Morgenstern y Benito Nacif (eds.), *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge University Press, Nueva York, pp. 446-468. En: MUNCK Gerardo (2004), *La política democrática en América Latina: contribuciones de una perspectiva institucional*, vol. XI, núm. 2, 2º semestre.
  - CZAR DE ZALDUENDO Susana (2004). «La institucionalización del MERCOSUR: ¿Ouro Preto II?». *Puente@Europa*, año 2, N° 8, OBREAL/EULARO, Buenos Aires.
  - DONIS Adriana (2010). «El Parlamento de la UNASUR debe recoger las experiencias y logros de los Parlamentos Regionales», en: *Prensa AN –Asamblea Nacional-*. Caracas. 14 de junio. Disponible: <http://www.asambleanacional.gov.ve/index.php?option=comcontent&view=article&id=25341%3Adiputada-cilia-flores-parlamento-de-unasur-debe-rec>
  - EL COLORADO (2011), *Semanario Político*, Paraguay. Disponible: <http://elcoloo.com/2011/12/03/se-reanudan-sesiones-del-parlamento-del-mercosur/>
  - FLACSO. OBSERVATORIO UNASUR. Programa Estado y Políticas Públicas. Disponible: <http://observatoriounasur.wordpress.com/2010/07/14/el-proyecto-del-parlamento-de-la-unasur/>
  - FLORES Cilia (2010), «El Parlamento de la UNASUR debe recoger las experiencias y logros de los Parlamentos Regionales», en: *Prensa AN –Asamblea Nacional-*. Caracas. 14 de junio. Disponible:

[http://www.asambleanacional.gov.ve/index.php?option=com\\_content&view=article&id=25341%3Adiputada-cilia-flores-parlamento-de-unasur-debe-rec](http://www.asambleanacional.gov.ve/index.php?option=com_content&view=article&id=25341%3Adiputada-cilia-flores-parlamento-de-unasur-debe-rec)

- GAJATE Rita Marcela (2010). «Los Parlamentos de la CAN y el MERCOSUR: ¿Garantía de gobernabilidad para los bloques», en MELLADO Noemí B. (2010) –Editora-. *Gobernabilidad e Instituciones en la Integración Regional*. Capítulo I. Ed. Lerner SRL. ISBN. 978-987-1579-34-1. Argentina. Págs. 32-58.
- (2009).»Construcción Institucional de la UNASUR», en: MELLADO Noemí B.-Editora- (2009). *MERCOSUR y UNASUR. ¿Hacia dónde van?.* Capítulo V. Ed. Lerner SRL. ISBN 978-987-1579-16-7. Argentina. Pags. 201–248.
- (2008).»Hacia la construcción de la UNASUR. Institucionalidad y convergencia», en: DRNAS DE CLEMENT (Coordinadora). *MERCOSUR y Unión Europea..* Ed: Lerner SRL. ISBN 978-987-1153-71-8.
- (2007). «Convergencia CAN-MERCOSUR. Clave para el futuro de la Comunidad Sudamericana de Naciones», en: *Revista Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales*. Universidad Nacional de La Plata. Año 4 N° 37. La Plata. Argentina. Marzo.
- GARCÍA Teresa (2011), en: *Jornada Sistemas Políticos e Integración Regional*. Parlamento del MERCOSUR – DELEGACIÓN ARGENTINA. Auspiciada por la Maestría en Integración Latinoamericana de la Universidad de Tres de Febrero y la conferencia Permanente de Partidos Políticos de América Latina y el Caribe (Coppal) y la Unidad de Enlace con el Parlamento del MERCOSUR y la Honorable Cámara de Diputados de la Nación. Versión taquigráfica. 12 de mayo.
- GARRETON Manuel Antonio – ESPINOSA Malva (1992). *¿Reforma del Estado o cambio en la matriz socio-política?* FLACSO. Santiago de Chile.
- GENEYRO Rodolfo-MUSTAPIC Ana (2000). «Fortalecimiento de la dimensión parlamentaria e institucional del proceso de integración. Pautas para su futura evolución». En: CAETANO Gerardo y PERINA Rubén (coord.), *Parlamentos e instituciones en el MERCOSUR. Los nuevos desafíos*, CLAEH y UPD-OEA, Montevideo.
- HIRST Mónica (1999). «La dimensión política del MERCOSUR: actores politización e ideología», *Estudios Avanzados*. N° 10, 27
- LAZARO Jorge (2000). *Signos de presidencialismo y modos de gobierno en América Latina*. En: Publicación del Instituto de

- Ciencia Política. UNRU –Universidad Nacional de la República- Uruguay.
- LR21.com. (2010). La Red. Montevideo. Uruguay. Disponible: <http://www.lr21.com.uy/politica/414276-unasur-sin-parlamento>
  - MAIHOLD Günter (2007). «Más allá del interregionalismo al futuro de las relaciones entre Europa y América Latina». *Foro Internacional*. Volumen XLVII, N°2. Abril-junio. Págs. 269-299. México. Disponible: <http://redalyc.vaemex.mx/src./inicio/artpdfred.jsp?icve=59911149004>
  - MALAMUD Andrés (2001). «Democracias presidencialistas y procesos de integración. Hacia un enfoque comparativo del MERCOSUR». En: Pinto, Julio (comp.), *Argentina entre dos siglos. La política que viene*, EUDEBA, Buenos Aires
  - MELLADO Noemí B. Editora (2010). *Gobernabilidad e instituciones en la integración regional*. Ed. Lerner SRL. ISBN. 978-987-1579-34-1. Argentina.
  - (2009). *MERCOSUR y UNASUR. ¿Hacia dónde van?*. Ed. Lerner SRL. ISBN 978-987-1579-16-7. Argentina.
  - MORALES MANZUR Juan Carlos, NAYLLIVIS NAIM SOTO (2008). «La Democracia y la Integración Latinoamericana. Un análisis inconcluso». *Aldea Mundo*. Año 5 N° 10. Págs. 52-58
  - PAIKIN Damián (2008). *El rol del Congreso Argentino en la construcción del MERCOSUR*, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Buenos Aires.
  - PARADA María Elena (2010). «Parlamento de UNASUR será definido por líderes legislativos regionales», en: *ABN – Prensa Latina*. 15 junio.
  - PARLAMENTO DEL MERCOSUR – DELEGACIÓN ARGENTINA (2011). «Jornada Sistemas Políticos e Integración Regional». Auspiciada por la Maestría en Integración Latinoamericana de la Universidad de Tres de Febrero y la conferencia Permanente de Partidos Políticos de América Latina y el Caribe (Coppal) y la Unidad de Enlace con el Parlamento del MERCOSUR y la Honorable Cámara de Diputados de la Nación. Versión taquigráfica. 12 de mayo.
  - PENA Celina, ROZEMBERG Ricardo (2005), «Una aproximación al desarrollo institucional del MERCOSUR: sus fortalezas y debilidades», *Documento de divulgación N°31*, Buenos Aires: BID – INTAL.
  - PEÑA Félix (2009). «La integración del espacio sudamericano. ¿La

- UNASUR y el MERCOSUR pueden complementarse?, en: *Nueva Sociedad* N° 219, enero-febrero. Disponible: [www.nuso.org](http://www.nuso.org)
- PEREZ Javier, LLANO Mercedes, ALVAREZ Mariana, RAMÍREZ Claudia (2009). *Parlamentos supranacionales y representatividad nacional en Latinoamérica*. Universidad de Salamanca. Disponible: [www.opalc.org/web/images/stories/Representatividad.pdf](http://www.opalc.org/web/images/stories/Representatividad.pdf)
  - PISANI Edgard (1995). «La Europa Política», en: *Revista de Coyuntura Económica*, Dialnet, ISSN 0213-2273, N° 1, 1995, págs. 11-17.
  - PORTELA Ricardo (2010). «Se viene el Parlamento de la UNASUR». En: *LR 21.com*. Domingo 13 de junio de 2010. Año 12 N° 3653. Disponible: <http://www.lr21.com.uy/politica/413605-se-viene-el-parlamento-de-la-unasur>
  - PUELLES BENÍTEZ Manuel – URZÚA FRADERMAN Raúl (2011). «Educación, gobernabilidad democrática y gobernabilidad de Sistemas Educativos», en: *Educación y gobernabilidad democrática*. Revista Iberoamericana de Educación N° 12. OEI – Organización de Estados Iberoamericanos). Disponible: [www.oei.es/oeivirt/ric12a05.htm](http://www.oei.es/oeivirt/ric12a05.htm)
  - ROCKMAN Bert (1997). *The performance of Presidents and Prime Ministers and of Presidential and Parliamentary systems. Presidential Institutions and democratic politics*. Baltimore. The John Hopkins University Press.
  - SANAHUJA José Antonio (2006). «Regionalismo e integración en América Latina: balance y perspectivas». En: *Pensamiento Iberoamericano* n° 0, «La Nueva agenda de desarrollo de América Latina», Madrid, pp. 75-106. Disponible: <http://www.pensamientoiberoamericano.org/sumarios/0/la-nueva-agenda-de-desarrollo-de-america-latina/>
  - SELA (2011). Disponible:<http://www.sela.org/view/index.asp?ms=258&pageMs=77915>
  - VACA Mary (2008). «UNASUR: hacia un Parlamento». En: *BBC Mundo.com*. Octubre. Disponible:[http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin\\_america/newsid\\_7677000/7677435.stm](http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_7677000/7677435.stm)
  - VALDES UGARTE (2008). «Gobernanza e instituciones. Propuesta de agenda de investigación». En: *Perfiles latinoamericanos*. Enero-junio. N° 31. FLACSO. México. Págs. 95-119. Disponible: Red Alyc.
  - VÁZQUEZ Mariana (2002). «Sobre la dimensión parlamentaria de los procesos de integración regional. El MERCOSUR y la Unión Europea en perspectiva comparada a la luz de los desafíos del

- Área de Libre Comercio de las América». En *Revista de Ciencia Política*, n° 5/6, EUDEBA, Buenos Aires, pp. 147-182
- VELIT GRANDA Ernesto (2008). «El Parlamento de la UNASUR». En: *El Comercio de Perú*. 29-05-2008. Disponible: <http://www.comunidadandina.org/prensa/articulos/elcomercio29-5-08.htm>
  - VIGEVANI Tullio y otros (2001). «Democracia e actores políticos no MERCOSUL». En: *Los rostros del MERCOSUR. El difícil camino de lo comercial a lo societal*, CLACSO, Buenos Aires.
  - VITAR José (2011), en: *Jornada Sistemas Políticos e Integración Regional*. Parlamento del MERCOSUR – DELEGACIÓN ARGENTINA. Auspiciada por la Maestría en Integración Latinoamericana de la Universidad de Tres de Febrero y la conferencia Permanente de Partidos Políticos de América Latina y el Caribe (Coppal) y la Unidad de Enlace con el Parlamento del MERCOSUR y la Honorable Cámara de Diputados de la Nación. Versión taquigráfica. 12 de mayo.

#### **Textos normativos consultados**

- CONSEJO MERCADO COMÚN. Decisión CMC N° 28/10. Criterios de Representatividad Ciudadana. 16/10/2010
- PARLAMENTO MERCOSUR. Acuerdo político. Criterios de Representatividad Ciudadana para el PARLASUR. 28/04/09
- PROTOCOLO ADICIONAL AL TRATADO CONSTITUTIVO DEL PARLAMENTO ANDINO. Quito 1979 y Declaración de Sucre del 23/04/1997.
- REGLAMENTO INTERNO DEL PARLAMENTO DEL MERCOSUR. Conforme Disp. 6/07, incorporada con modificación por Disp. 7/07
- SAM –Secretaría Administrativa del MERCOSUR- (2011). *Recopilación Normativa. Aspectos Institucionales del MERCOSUR*. 2 de agosto.
- TRATADO CONSTITUTIVO DE LA UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS (2008). Brasilia. 23 de mayo. Disponible: [http://www.comunidadandina.org/unasur/tratado\\_constitutivo.htm](http://www.comunidadandina.org/unasur/tratado_constitutivo.htm)