

La representación política en espacios transnacionales: una comparación de los parlamentos regionales en América Latina

María Victoria Álvarez

Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales

Universidad Nacional de Rosario

maria.alvarez@fcpolit.unr.edu.ar





Resumen

Con una sola excepción, cada proceso de integración regional en América Latina incluye un parlamento en su estructura institucional. Así, encontramos al Parlamento Andino, el Parlamento Centroamericano, y el Parlamento del Mercosur, además del Parlamento Sudamericano, que será creado en el seno de la Unión de Naciones Sudamericanas. A estas entidades subregionales se añade uno de carácter regional, el Parlamento Latinoamericano. En este trabajo nos proponemos revisar el escenario actual de los parlamentos regionales en América Latina en referencia a su composición, funcionamiento y poderes. Los parlamentos regionales no logran asumir plenamente el ejercicio de las funciones clásicas de legislar y controlar al “ejecutivo” y, por lo tanto, no consiguen atenuar la concentración de la toma de decisiones en los órganos intergubernamentales. Ello repercute negativamente en las posibilidades de representación de los diversos intereses y voluntades expresados en dichos parlamentos.

Palabras claves: procesos de integración, América Latina, parlamentos regionales

Abstract

With a single exception, every process of regional integration in Latin America includes a Parliament in its institutional structure: the Andean Parliament, the Central American Parliament, and the Parliament of Mercosur, as well as the South American Parliament, to be created within the Union of South American Nations. To these sub regional entities, we can add a regional one, the Latin American Parliament. In this paper we intend to review the current stage of the regional parliaments in Latin America with regard to their composition, functioning and powers. Regional parliaments fail to fully assume the exercise of classical functions of legislation and control and, therefore, are unsuccessful to reduce the concentration of decision-making in intergovernmental bodies. This leads to negative repercussions on the prospects of representation of the various interests and wills expressed in those parliaments.

Keywords: processes of regional integration, Latin America, regional parliaments

María Victoria Álvarez, “La representación política en espacios transnacionales: una comparación de los parlamentos regionales en América Latina”. Cuadernos del Ciesal. Año 14, número 16, enero-diciembre 2017, pp. 49-76.

Introducción

A cualquier observador que se dispusiera a estudiar la Unión Europea (UE), o los procesos de integración regional en América Latina, una de las primeras cuestiones que le llamaría la atención sería la existencia de parlamentos en sus estructuras institucionales. Es posible que, por ejemplo, no le sorprenda que estos esquemas de integración cuenten con algún órgano judicial que dirima controversias y juzgue el incumplimiento de las reglas comunes; pero es más difícil que entienda la inclusión de órganos parlamentarios, por varias razones.

En primer lugar, podemos preguntarnos cuáles son las motivaciones que determinan la necesidad de un parlamento en el esquema institucional de un mercado común o una unión aduanera. En palabras de Rittberger, "¿Por qué los hacedores de la región se toman la molestia de establecer un parlamento regional cuando la integración es ante todo un esfuerzo económico?"¹ Estas afirmaciones se basan en los trabajos de ciertos autores que adscriben a la tradición neoliberal del "constitucionalismo económico", insistiendo en que la integración europea ha estado (y debe estar) esencialmente limitada a la eliminación de las barreras nacionales a la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas. Al interpretar estas libertades económicas como una manifestación de los derechos humanos, concluyen que las políticas europeas de "integración negativa" que protegen y hacen cumplir estas libertades contra las intervenciones gubernamentales no necesitan mayor legitimación democrática.²

Estas ideas podían ser aceptadas para las primeras fases de la integración europea, pero hoy en día la UE es algo más que un mercado común: es una Unión Económica y Monetaria.³ De esta manera, la legitimidad de las políticas europeas y de la propia UE se transformó en una cuestión de gran importancia. Sin embargo, hay casos más difíciles de justificar como por ejemplo, en nuestra región, el Mercado Común del Sur (Mercosur) o la Comunidad Andina (CAN).⁴

Si la racionalidad económica no alcanza para resolver la incógnita acerca de por qué se crean órganos parlamentarios en procesos de integración regional, se debería recurrir a argumentos ligados a la racionalidad política. Los asiáticos lo han resuelto de manera muy simple: ningún proceso de integración en ese continente cuenta con un órgano parlamentario (y no por ello la integración marcha peor que en otras regiones).

1. "Why do region makers take the trouble to establish a regional parliament when integration is first and foremost an economic endeavor?" Rittberger 2003, citado por Malamud, Andrés y de Sousa, Luís "Regional Parliaments in Europe and Latin America: Between Empowerment and Irrelevance", en: Andrea Ribeiro Hoffmann and Anna van der Vleuten (eds.), *Closing or Widening the Gap? Legitimacy and Democracy in Regional International Organizations*. Aldershot: Ashgate, 2007, p. 86

2. Scharpf, Fritz, "Problem-Solving Effectiveness and Democratic Accountability in the EU", *MPIfG Working Paper 03/1*, February 2003

3. Aunque sólo para diecinueve de sus (aún) veintiocho Estados miembros.

4. Malamud y Stavridis afirman, en consonancia con Rittberger, que es difícil ver cómo un parlamento puede ser necesario para gobernar una zona de libre comercio. Malamud, Andrés y Stavridis, Stelios, "Parliaments and Parliamentarians as International Actors" en Bob Reinalda (ed.): *The Ashgate Research Companion to Non-State Actors*, Surrey, Ashgate, 2011, p. 114



Pero la respuesta a esa pregunta es diferente en Europa y en América Latina. En la UE puede entenderse la creación de un parlamento –desde sus inicios– con la necesidad de legitimar el proceso integrador donde se produjo efectivamente un traspaso de soberanía desde la esfera nacional a la esfera supranacional.⁵ Según Rittberger, “La creación de la Asamblea Común fue impulsada por la percepción de los responsables políticos de que el arreglo institucional propuesto para la CECA, la creación de la Alta Autoridad en particular, planteaba una brecha de legitimidad significativa que los delegados que negociaban el Plan Schuman debían abordar y corregir”.⁶

Curiosamente, en el continente europeo, tradicional y mayoritariamente parlamentarista, el Parlamento Europeo se asimila al congreso de un régimen presidencialista, esto es, no forma el gobierno (aunque el gobierno mismo en la UE no está claramente definido), pero tiene notables funciones legislativas, de control y presupuestarias.

Si el observador desviara su mirada hacia América Latina, encontraría que los países se caracterizan por organizarse internamente según el régimen presidencialista, y han sido los Presidentes, paradójicamente, quienes han actuado a favor de la creación de parlamentos en todos los esquemas de integración regional latinoamericanos, con la única excepción de la Alianza Bolivariana para los pueblos de Nuestra América (ALBA).

Así, se ha producido un fenómeno de multiplicación de parlamentos en espacios más amplios que los nacionales. En décadas anteriores nació el Parlamento Andino (Parlandino), y el Parlamento Centroamericano (Parlacen), y más recientemente, el Parlamento del Mercosur (Parlasur). Además, la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) ha decidido crear un Parlamento Sudamericano. A estas entidades se añade un parlamento regional *per se* (en cuanto a su membresía) como el Parlamento Latinoamericano (Parlatino), en funciones desde las primeras décadas del regionalismo latinoamericano.

El marco institucional a nivel doméstico posee un peso importante como factor de análisis de la actuación de los parlamentos regionales. En palabras de Kreppel, “No puede esperarse que las asambleas se desempeñen de manera invariable, independientemente de su marco institucional”.⁷ En Europa los parlamentos son vistos como la institución donde los gobiernos son creados y disueltos en última instancia, mientras que en América Latina las elecciones, la autoridad y la supervivencia de los gobiernos son formalmente independientes del poder legislativo.

En definitiva, si la lógica económica no alcanza para explicar la existencia de órganos parlamentarios en los procesos de integración regional en nuestra región, la racionalidad política que se podría

5. Judge, David y Earnshaw, David, *The European Parliament*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2003

6. “The creation of the Common Assembly was driven by policy-makers’ perception that the proposed institutional arrangement for the ECSC, the creation of the High Authority in particular, posed a significant legitimacy gap that the delegates negotiating the Schuman Plan needed to address and redress” Rittberger, Berthold “Institutionalizing Representative Democracy in the European Union: The Case of the European Parliament”, *Journal of Common Market Studies*, Volume 50, Issue s1, March 2012, p. 24

7. “Parliamentary assemblies cannot be expected to perform invariably regardless of their institutional framework” Kreppel, Amie, *The European Parliament and Supranational Party System. A Study in Institutional Development*. Cambridge University Press, 2002, p. 6

derivar de un ejercicio de isomorfismo institucional doméstico hacia un plano superior tampoco es completamente convincente.

En segundo lugar, el observador puede preguntarse cuáles son las atribuciones de un parlamento regional. El Parlamento Europeo tiene funciones transcendentales en el sistema de toma de decisiones: los diputados son co-legisladores junto con los ministros en el Consejo; y ejercen funciones presupuestarias y de control. Mientras, como analizamos con más detalle en las próximas secciones, las atribuciones de los parlamentos regionales en América Latina verifican el origen etimológico de la palabra "parlamento", que lo vincula con la única función de ser un foro de discusión o, más despectivamente, un "talking shop".

Más allá de la retórica oficial sobre los beneficios que un órgano parlamentario regional puede significar en términos de incremento de legitimidad y representatividad democráticas, el privar a estos órganos de verdaderos poderes podría generar una multiplicación inútil de instituciones, sin verdaderas atribuciones, lo que se denomina "empty nutshells".

En tercer lugar, el observador caerá en la cuenta de que la naturaleza expansiva de todo proceso de integración real implica un cambio de escala en la representación, hacia una unidad política superior a la del Estado. En este sentido, los parlamentos regionales ponen a prueba la clásica relación entre comunidad democrática y Estado. La representación política de los ciudadanos pertenecientes a un bloque de países en una única instancia parlamentaria regional suscita diversos interrogantes que no deberían limitarse a su eficacia, sino que convendría asimismo que consideraran su legitimidad y "calidad" democrática.⁸

Ello resulta una cuestión particularmente sensible toda vez que el único parlamento regional en el mundo con atribuciones relevantes y concretas, es decir, el Parlamento Europeo, es cada vez menos atractivo para los ciudadanos. Más allá de la discusión respecto a qué *demos*⁹ (o *demoi*) el Parlamento Europeo representa,¹⁰ sus miembros son elegidos por una menor cantidad de electores en cada elección. Efectivamente, la participación de los votantes ha descendido ininterrumpidamente desde las primeras elecciones directas en 1979: en los últimos comicios de mayo de 2014 concurrió a votar sólo el 42,61% de los electores, marcando un nuevo récord en la baja de la participación.¹¹

Las tres cuestiones arriba señaladas, es decir, la creación de órganos parlamentarios en procesos de integración regional, la atribución de competencias a dichos órganos, y la elección de sus miembros por sufragio universal y directo constituyen cuestiones que son decididas por los Estados que volun-

8. Sanahuja, José Antonio, "Regionalismo e integración en América Latina: balance y perspectivas", *Pensamiento Iberoamericano* n° 0 *La Nueva agenda de desarrollo de América Latina*, Madrid, 2006, p. 86. Disponible en: <http://www.pensamientoiberoamericano.org/sumarios/0/la-nueva-agenda-de-desarrollo-de-america-latina/>

9. Es una comunidad política entre cuyos miembros se podría legitimar la regla de la mayoría. Scharpf, op. cit.

10. Judge y Earnshaw, op. cit.

11. Las cifras de participación en las elecciones anteriores al PE fueron las siguientes: 1979: 61,99%, 1984: 58,98%; 1989: 58,41%; 1994: 56,67%; 1999: 49,51%; 2004: 45,47%; 2009: 42,97%. Parlamento Europeo, n/d, Participación. Resultados definitivos. Recuperado de: <http://www.europarl.europa.eu/elections2014-results/es/turnout.html>



tariamente se involucran en procesos de integración. Y ello no puede olvidarse al realizar el análisis de nuestro objeto de estudio.¹²

En este trabajo nos proponemos revisar el escenario actual de los parlamentos regionales en América Latina en términos de composición, funcionamiento y poderes. Seguimos, en este sentido, a la división analítica propuesta por Costa y San Martín¹³ entre actores, organización y competencias. Los *actores* se refieren a los miembros de la asamblea o parlamento, y la forma de elección de los diputados, y los grupos políticos que conforman. La categoría de *organización* incluye los elementos de la estructura parlamentaria, como sede, duración y organización de las sesiones parlamentarias, etc. La polivalencia funcional de un parlamento se manifiesta particularmente a través de cuatro *competencias* principales: legislativa, de control -y presupuestarias-, representativa, y de legitimación.¹⁴ Utilizamos esta clasificación como referencia para evaluar las competencias de los órganos parlamentarios presentes en el regionalismo en América Latina, especialmente respecto de las tres primeras.

Los parlamentos regionales deberían ser juzgados por su capacidad de legislar, controlar al “ejecutivo” o tener alguna influencia significativa en estos procesos. Las funciones legislativas (capacidad del órgano parlamentario de adoptar decisiones vinculantes, de alcance general y cuya aplicación corresponda a los órganos ejecutivos o jurisdiccionales integrados o a los órganos de los Estados miembros) y de control (modalidades de control por el órgano parlamentario del desempeño de los órganos ejecutivos del esquema integracionista: pedidos de informes, interpelaciones, censuras, remociones de sus titulares, etc.) se evaluarán en virtud de lo estipulado por los instrumentos jurídicos correspondientes y a través de la labor efectivamente realizada por el órgano parlamentario hasta el presente.

La función representativa, deducida de la representación política de un supuesto “*demos*” regional, es medular. La determinación de la composición de estos órganos se apoya en un principio representativo, especificado de formas diferentes (elecciones directas o designación por parte de los congresos nacionales), pero centralmente basado en la legitimidad popular expresada en las urnas.

El ejercicio comparativo es válido en la medida que, tal como sostiene Sartori, “comparar implica asimilar y diferenciar *en los límites* (cursiva en el original).”¹⁵ Nos interesa la comparación de parlamentos

12. En el ámbito doméstico, la instauración de órganos parlamentarios hunde sus raíces en el poder constituyente originario de la Constitución nacional (o similar). En cambio, la creación de un parlamento en un proceso de integración regional deriva de la voluntad de los Estados miembros. En este último caso, los Ejecutivos nacionales no solamente son los encargados de crear estos órganos, sino que, además, pueden acrecentar o reducir sus poderes, modificar su composición, o establecer las modalidades por las que son elegidos sus representantes, así como otras cuestiones menores como aportar a su presupuesto.

13. Costa, Olivier y Saint Martin, Florent. *Le Parlement européen*. Segunda edición. Paris: La Documentation française, 2011

14. Vázquez, Mariana, “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 Américas”, *Revista de Ciencia Política*, n° 5/6, Buenos Aires, EUDEBA, 2002, p. 149

15. Sartori, Giovanni, “Comparación y método comparativo”, en Sartori, Giovanni y Morlino, Leonardo (eds.) *La comparación en las ciencias sociales*, Madrid: Alianza Universidad, 1994, p. 35

regionales, en este trabajo, porque son entidades que poseen atributos en parte compartidos (similares) y en parte no compartidos (y declarados no comparables).

La conjetura que atraviesa este artículo se relaciona con las dificultades que se presentan en el ejercicio de la representación política, de la representación de la voluntad del “demos” regional, en marcos políticos más amplios que el nacional. La comparación permitiría evaluar si la incapacidad intrínseca para el ejercicio de las funciones clásicas de legislar y controlar al “ejecutivo” de los parlamentos del regionalismo en América Latina –y, por lo tanto, la imposibilidad de disminuir la concentración de la toma de decisiones en los poderes ejecutivos nacionales–, repercute negativamente en las posibilidades de representación de la diversidad de intereses y voluntades expresadas en los parlamentos regionales, más allá de que éstos sean elegidos en forma directa.

El trabajo está organizado de la siguiente manera: luego de esta introducción realizamos un recorrido descriptivo por los parlamentos regionales existentes en América Latina: Parlandino, Parlacen, Parlasur, Parlatino, y el futuro Parlamento Sudamericano. Tal como comentamos anteriormente, el análisis gira alrededor de la comparación de los siguientes indicadores: actores, organización, competencias (legislativas, de control, y en menor medida, representación), y el papel realizado (y los obstáculos encontrados) hasta el momento por cada parlamento. Posteriormente incluimos una sección en perspectiva comparada, para luego esbozar algunas reflexiones a modo de conclusión final.

El Parlamento Andino

El Parlandino es el órgano deliberante del Sistema Andino de Integración (SAI)¹⁶ y representa a los pueblos de la CAN.¹⁷ Se creó el 25 de octubre de 1979, fecha en que se suscribió su Tratado Constitutivo. Este instrumento jurídico entró en vigencia en enero de 1984, cuando se concluyó su proceso de ratificación por parte de los congresos nacionales. El Tratado constitutivo fue reemplazado por uno nuevo en abril de 1997.¹⁸ En esa ocasión, los países andinos firmaron también un Protocolo Adicional sobre Elecciones Directas y Universales de sus Representantes, que instituyó la obligación de realizar elecciones a través de sufragio universal y directo.

16. El Sistema Andino de Integración es el conjunto de órganos e instituciones de la CAN que tiene como finalidad profundizar la integración subregional andina y promover su proyección externa.

17. Tratado Constitutivo de Parlamento Andino Artículo 2. La CAN está formada por Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú. Chile abandonó el Pacto Andino en 1976 mientras que Venezuela ingresó en 1973 y lo abandonó en 2006. Díez de Velasco, Manuel, *Las Organizaciones Internacionales*, 16ª edición, Madrid: Editorial Tecnos, 2010, p. 810.

18. Ello ocurrió durante la IX Reunión del Consejo Presidencial Andino, realizada en Sucre, Bolivia, 22 y 23 de abril de 1997.



Actores. El Parlandino está integrado por cinco representantes¹⁹ de cada país miembro: Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, además de Chile.²⁰ Se trata de un parlamento sumamente pequeño, que cuenta con 25 diputados. Al día de la fecha, Ecuador (desde 2002), Perú (desde 2006) y Bolivia (desde 2014) tienen representantes en el Parlandino elegidos en elecciones directas, conforme lo establece el Protocolo Adicional.²¹ En Chile, el Congreso designa, de entre sus parlamentarios nacionales, a los representantes titulares y suplentes en el parlamento regional.

El caso de Colombia es particular y merece una mención aparte. En Colombia se realizaron elecciones directas para el Parlandino en dos ocasiones, en 2010 y 2014. Para las elecciones andinas previstas para marzo de 2014, el gobierno colombiano invitó a votar en blanco y otros partidos se sumaron al llamado. Sin embargo, la Unión Patriótica (UP) anunció que presentaría aspirantes, y los demás partidos, ante el temor de que la UP se quedara con todos los escaños correspondientes a Colombia, decidieron presentar listas.²²

Como consecuencia de estos movimientos políticos, el voto en blanco para el Parlandino en Colombia representó el 53,2% del total de los sufragios válidos.²³ De acuerdo con las leyes vigentes en dicho país, la elección debía repetirse ya que el voto en blanco fue superior a la mitad de todos los votos válidos sumados.²⁴ Finalmente, el gobierno no llamó a nuevas elecciones sino que decidió derogar la norma que permitía el sufragio directo de sus representantes en el Parlandino.²⁵ Por lo tanto, Colombia aún envía representantes al parlamento regional, pero volviendo a la regla anterior de envío de aquéllos delegados por el Senado y la Cámara de Representantes.

Ello implica que, además de otras cuestiones más profundas vinculadas con la legitimidad y representación democráticas, en el caso de Bolivia, Ecuador y Perú los representantes en el Parlandino ejercen con exclusividad su función de parlamentarios andinos; mientras que en el caso de Chile y Colombia, sus representantes ejercen una doble condición de legisladores nacionales y de parlamentarios regionales.²⁶

19. Ecuador, Colombia, Bolivia, Venezuela y Perú aportaron cinco parlamentarios cada uno para un total de 25 desde 1984, el año en el que el Parlandino entró en funcionamiento. El número se redujo a 20 diputados en 2006, cuando Venezuela renunció a la CAN y volvió a incrementarse a 25 con el ingreso de Chile al Parlandino.

20. Chile se convirtió en miembro pleno del Parlandino (no así de la CAN, donde continúa teniendo estatus de miembro asociado) en noviembre de 2014. Gaceta Oficial Parlamento Andino XLV Periodo Ordinario Diciembre de 2014 (Decisión n° 1337) <http://www.parlamentoandino.org/images/gacetas2014/gaceta2014diciembre.pdf>

21. Venezuela elegía sus representantes al Parlandino por sufragio universal y directo hasta su retiro de la CAN en 2006.

22. "A repetir las elecciones del Parlamento Andino" (10 de marzo de 2014), El País, Recuperado de <http://www.elpais.com.co/elpais/elecciones/noticias/partido-conservador-y-alianza-verde-ganan-elecciones-parlamento-andino>

23. "Votación para el Parlamento Andino tendrá que repetirse" (10 de marzo de 2014). El Tiempo. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/elecciones-2014/congreso/votacin-para-el-parlamento-andino-tendr-que-repetirse/13626875>

24. Ibidem

25. Ley estatutaria 1729 de 29 de julio de 2014 por la cual se deroga la Ley 1157 de 2007 con relación a la elección directa de Parlamentarios Andinos y se dictan otras disposiciones. Congreso de la República de Colombia.

26. Reglamento General del Parlamento Andino, Artículo 7.

Organización. La sede permanente del Parlandino se encuentra en Bogotá, aunque durante un tiempo estuvo en Lima. Celebra dos Sesiones Ordinarias anuales sin necesidad de previa convocatoria. Puede reunirse en forma extraordinaria para conocer de asuntos urgentes y específicos.²⁷ En cuanto a la organización interna de los parlamentarios, no se prevé la conformación de grupos políticos. La Plenaria es considerada el “órgano supremo de conducción y toma de decisiones del Parlamento Andino”.²⁸ Está compuesta por cinco parlamentarios andinos representantes de cada uno de los países miembros.

Competencias. Entre las escasas atribuciones del parlamento regional se encuentra “Participar en la generación normativa del proceso mediante sugerencias a los órganos del Sistema Andino de Integración de Proyectos de Normas sobre temas de interés común, para su incorporación en el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina”, y “promover la armonización de las legislaciones”.²⁹ El Parlandino sólo tiene facultad propositiva: la presentación de una iniciativa legislativa de su parte no genera ningún tipo de obligación que implique su aprobación.³⁰

En cuanto a las atribuciones de control, el Tratado constitutivo, reformado según el Acuerdo de Cartagena de 1996, incorpora una serie de atribuciones de control al parlamento regional, entre las cuales están la de solicitar informes a los demás órganos e instituciones del SAI.³¹ Sin embargo, no se estipula la manera de proceder en caso de que el Parlandino se muestre disconforme con dichos informes. Ello conlleva a que la presentación de informaciones se convierta en un mero formalismo ya que no genera ninguna consecuencia real.³²

El Parlandino se pronuncia a través de Recomendaciones (propuestas dirigidas a los órganos del SIA), Decisiones (actos relativos a temas comprendidos en el ámbito de los objetivos y las competencias del Parlandino),³³ Propuestas (que sugieren acciones o normas de carácter orgánico respaldadas por un estudio, análisis o documento y se remiten a otros órganos del SIA o a los gobiernos y parlamentos nacionales) y Declaraciones.³⁴

A lo largo de su historia, ha emitido más de 120 Decisiones, la mayoría de ellas vinculadas a la marcha del proceso de integración y algunas de carácter administrativo. Asimismo, ha dictado diversas Decla-

27. Tratado constitutivo del Parlamento Andino, Artículo 4

28. Reglamento General del Parlamento Andino, Artículo 33

29. Tratado constitutivo del Parlamento Andino, Artículo 12

30. Los órganos con capacidad de legislar a nivel de la CAN son el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y la Comisión de la Comunidad Andina.

31. Tratado constitutivo del Parlamento Andino, Artículo 12

32. Montero González, “El parlamento suramericano: Una posibilidad real o un discurso demagógico”, en: Roy, Joaquín (compilador), *Después de Santiago: Integración Regional y Relaciones Unión Europea-América Latina*, The Jean Monnet Chair, University of Miami, Miami-Florida European Union Center, 2013, p. 151

33. En la práctica, en razón a la tipificación normativa, prevista en el Tratado Constitutivo del Parlamento Andino y el Protocolo de Trujillo; los Estados miembros y los Órganos e Instituciones del SAI han considerado a las Decisiones del Parlamento Andino como recomendaciones. Blanco Alvarado, Carolina “Las decisiones del Parlamento Andino: ¿utopía o realidad jurídica?”, *Revista Colombiana Derecho Internacional*. Bogotá (Colombia) N° 21, julio - diciembre de 2012, p. 365

34. Reglamento General del Parlamento Andino, Artículo 93



raciones referidas a temas políticos en los países miembros; al rechazo de la violencia y el terrorismo en la subregión; y a posiciones políticas frente a temas específicos relacionados con el proceso de integración.³⁵ Los actos del Parlandino, sin embargo, no vinculan ni a los países ni a la propia institucionalidad del SAI.³⁶

Actualidad. Por iniciativa del gobierno de Colombia, a mediados del año 2011 se inició un proceso de reforma del bloque regional que finalizó a mediados de 2013, y que buscaba realizar una serie de cambios estructurales en su institucionalidad, con el objeto de hacerlo más eficiente y efectivo y, por esta vía, lograr obtener una reducción de costos en su funcionamiento.³⁷

En esta dirección se incluyó la decisión de los gobiernos de los Estados miembros de disolver el Parlandino, toda vez que el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores (CAMRE), en septiembre de 2013, decidió “iniciar el proceso de preparación de un Protocolo que facilite la *salida del Parlamento Andino del Sistema Andino de Integración* [las cursivas son nuestras], el mismo que una vez suscripto sería sometido a la aprobación de los Poderes Legislativos de los países miembros”.³⁸

La Plenaria del propio parlamento luchó contra la decisión de los gobiernos nacionales de disolver la institución, a través de la emisión de diferentes Declaraciones y gestiones ante los gobiernos de los países miembros y consiguió que la medida quedara sin efecto, aunque ese proceso generó un importante desgaste político e institucional a un parlamento y una estructura institucional regional de por sí alicaídos.

Las debilidades inferidas por el retiro de Venezuela en 2006 y las desavenencias entre países con diferentes modelos de desarrollo y estrategias de inserción internacional como Colombia y Perú, por un lado, y Bolivia y Ecuador, por otro, auguran un panorama desalentador para el futuro del proceso de integración andina en su conjunto. Especialmente en cuanto a las metas económicas, éstas han sido prácticamente abandonadas o minimizadas por los acuerdos comerciales con terceros que han suscripto algunos países miembros y que han puesto en un lugar incómodo a la normativa comunitaria.³⁹

Inclusive algunos países, como Ecuador, están evaluando su permanencia o su retiro de la CAN en virtud de los perjuicios sobrellevados por los compromisos externos adquiridos por algunos de sus

35. En el seno de la Comunidad Andina y gracias a la gestión directa del Parlandino se suscribió en 1994 la Carta Social Andina, documento que cuenta con un catálogo amplio de derechos económicos, sociales y culturales que integra todos los sectores de la población, desde las mujeres, los niños, las comunidades afrodescendientes y los pueblos indígenas. De los aportes de este documento nacería en el año 2002, la Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos, que se erige como uno de los referentes de reconocimiento de derechos en el Cono Sur.

36. Montero González, Pedro M., op cit, p. 151

37. El proceso de reingeniería del SAI se realizó a través de consultorías encargadas a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y a la Fundación Getulio Vargas. Los trabajos de la CEPAL y la Fundación Getulio Vargas fueron presentados durante la XXXVI Reunión del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores (CAMRE), el 15 de junio de 2013. Decisión 792, 19/09/2013.

38. “Declaración frente al anuncio de sacar al Parlamento Andino del Sistema Andino de Integración” - Gaceta Oficial Parlamento Andino - XLIII Periodo Ordinario - Septiembre de 2013.

39. Montero González, op cit., p. 156

socios regionales.⁴⁰ Este momento de debilidad a nivel de los compromisos subregionales poco puede aportar a la estabilidad y fortalecimiento de un parlamento que de por sí presenta escasas probidades y que se encuentra desacreditado entre los ciudadanos andinos.

El Parlamento Centroamericano

El Tratado Constitutivo del Parlacen fue suscripto en octubre (8, 15 y 16) de 1987, por parte de cinco Estados del Istmo: Guatemala, El Salvador, Costa Rica,⁴¹ Nicaragua y Honduras. Pero el Parlacen quedó oficialmente instalado cuatro años más tarde, el 28 de octubre de 1991. Tres protocolos adicionales fueron firmados luego para permitir el retraso en la elección de los representantes nacionales y para facilitar la adhesión de Panamá al Tratado, aunque su incorporación sólo sería completa en 1999.⁴²

En la actualidad, los Estados miembros del parlamento son: Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, y Panamá, además de un país caribeño, República Dominicana. El hecho de que Costa Rica, y además Belice, no participen del Parlacen, manifiesta la desconfianza y falta de interés de los respectivos gobiernos en dicha institución. Pero, además, en 2009 Panamá se retiró del parlamento y sólo se reintegró en 2012,⁴³ luego de haber sido demandado ante la Corte Centroamericana de Justicia, que resolvió que Panamá no podía desconocer la personalidad jurídica internacional del Parlacen ni podía unilateralmente vulnerar los principios y propósitos del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA).⁴⁴

En el caso particular de Costa Rica, la clase política del país no está de acuerdo en participar en un ente regional que no tiene mayor funcionalidad dentro del proceso de integración centroamericana, especialmente porque el Parlacen ha servido para que políticos centroamericanos cuestionados hayan encontrado inmunidad.⁴⁵ El mal concepto que la mayor parte de la elite política de Costa Rica posee sobre la institución ha impedido la incorporación y participación de este país en la misma.

40. "Ecuador sugiere reformas a la Comunidad Andina y sopesa su permanencia en el bloque" (9 de julio de 2016), Agencia EFE. Recuperado de <http://www.efe.com/efe/america/politica/ecuador-sugiere-reformas-a-la-comunidad-andina-y-sopesa-su-permanencia-en-el-bloque/20000035-2981088>

41. Costa Rica no ratificó el Tratado.

42. Malamud, Andrés y de Sousa, Luís "Regional Parliaments in Europe and Latin America: Between Empowerment and Irrelevance", en: Andrea Ribeiro Hoffmann and Anna van der Vleuten (eds.), *Closing or Widening the Gap? Legitimacy and Democracy in Regional International Organizations*. Aldershot: Ashgate, 2007, p. 93

43. En 2012 la Corte Suprema de Justicia de Panamá declaró inconstitucional la decisión del Órgano Ejecutivo panameño de salir del Parlacen, por lo que Panamá se reintegró.

44. Corte Centroamericana de Justicia. EXPEDIENTE 120-07-07-09-2011 Demanda por Acciones Violatorias al Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA) y al Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano (Parlacen).

45. "Costa Rica y la paradoja de la integración" (19 de marzo de 2012), Estrategia y negocios. Recuperado de <http://www.estrategiaynegocios.net/csp/mediapool/sites/EN/CentroAmericayMundo/CentroAmerica/CostaRica/CRPolitica/story.csp?cid=469717&sid=1437&fid=330>



Impregnado por el espíritu del Proceso de Esquipulas, el Tratado constitutivo del Parlacen dispone que éste se erige como “un órgano regional de planteamiento, análisis y recomendación sobre asuntos políticos, económicos, sociales y culturales de interés común, con el fin de lograr una *convivencia pacífica* [las cursivas son nuestras] dentro de un marco de seguridad y bienestar social (...).”⁴⁶

En septiembre de 2010 entró en vigencia el Protocolo de Reformas al Tratado Constitutivo del Parlacen. Al momento de establecer la naturaleza del mismo, el protocolo ya no menciona el logro de la convivencia pacífica, noción relevante en los años ochenta en el contexto centroamericano, sino que busca la realización de la integración centroamericana. Y define al Parlacen como un “órgano regional y permanente de representación política y democrática” del SICA.⁴⁷

Actores. El parlamento se integra con 20 diputados nacionales electos directamente mediante sufragio universal por los ciudadanos de cada Estado miembro. Los diputados del Parlacen son electos por un período igual al período de elección del gobierno en cada país miembro. Además, tiene una particularidad, ya que lo integran también los Presidentes y los Vicepresidentes de los Estados parte, al concluir su mandato, por el período que determina la Constitución de cada país.

Pese a ser esa la normativa centroamericana, algunos países han declarado inconstitucional la asunción de los expresidentes a una banca en el Parlacen, como es el caso de El Salvador.⁴⁸ Por lo tanto, para el periodo 2016-2021, el parlamento está compuesto por 125 representantes y no por los 132 que corresponden si a los 20 diputados elegidos directamente se le agregan las dos bancas reservadas a los ex-presidentes y ex-vicepresidentes, ya que El Salvador no envía al Parlacen a los expresidentes, Nicaragua completa los 20 diputados sólo con un ex vicepresidente,⁴⁹ y Panamá con un expresidente.⁵⁰ Paradójicamente, el expresidente panameño que juró como representante en el Parlacen fue quien propició la salida de su país de la entidad regional, y está actualmente protegido de ser procesado por casos de corrupción gracias a sus inmunidades como representante regional.⁵¹

46. Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano y Otras Instancias Políticas. Artículo 1.

47. Protocolo de Reformas al Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano y Otras Instancias Políticas. Artículo 1.

48. La Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador declaró ilegal el ingreso automático de expresidentes y ex vicepresidentes del país como diputados del Parlacen. Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador, Sentencia 52-2014 del 9 de julio de 2014.

49. “Nicaragua conforma nueva bancada ante el Parlacen”, Parlacen. Disponible en: <http://www.parlacen.int/Prensa/Prensa/tabid/145/EntryId/2175/Nicaragua-Conforma-Nueva-Bancada-Ante-el-PARLACEN.aspx>

50. Actualmente, el expresidente guatemalteco Alejandro Maldonado Aguirre integra el Parlacen mientras que por Honduras lo hace Porfirio Lobo Sosa. En el pasado también lo integraron los exgobernantes Álvaro Colom, José Simón Azcona, Rafael Leonardo Callejas, Carlos Roberto Reina y Manuel Zelaya Rosales, entre otros. En cambio, Carlos Flores y Ricardo Maduro renunciaron a esa prerrogativa. “Parlacen cumplirá 25 años con más estigmas que beneficios” (30 de noviembre de 2015), La Tribuna, Recuperado de <http://www.latribuna.hn/2015/11/30/parlacen-cumplira-25-anos-con-mas-estigmas-que-beneficios/>

51. Se trata del expresidente Ricardo A. Martinelli, quien asumió el 1° de julio de 2014 luego de haber sido un duro crítico del organismo regional al cual llamó “cueva de ladrones”. El 28 de enero de 2015 salió de Panamá y hasta la fecha no regresó. La ONG Transparencia Internacional ha solicitado al Parlacen que revoque la membrecía de Martinelli para ser procesado penalmente por actos de corrupción. González Pinilla, José (16 de marzo de 2016), “Transparencia Interna-

Organización. La sede del Parlacen se encuentra en la ciudad de Guatemala.⁵² El período anual de sesiones del parlamento regional se inicia cada 28 de octubre y concluye el 27 de octubre del año siguiente.⁵³ La Asamblea Plenaria entra en receso del 1 al 31 de julio y del 1 al 31 de diciembre de cada año. En caso de que sea necesario, la Junta Directiva puede convocar a Sesiones Extraordinarias.⁵⁴

Tal como ocurre en el Parlamento Europeo, los representantes centroamericanos pueden organizarse según sus afinidades ideológicas en grupos parlamentarios.⁵⁵ Se pueden constituir grupos parlamentarios con un número no menor de quince diputados, de al menos dos Estados Parte. Los diputados solo pueden pertenecer a un grupo parlamentario.⁵⁶ Existen, en el periodo 2016-2017, cuatro grupos parlamentarios: Alianza Democrática, Grupo Parlamentario de Izquierda, Integración Centro Democrático y Unidad Democrática Integracionista.

Competencias. En sus funciones, el Parlacen emite Resoluciones que no pasan a ser más que recomendaciones a los Estados partes y éstos poseen la prerrogativa de asumir tal recomendación o simplemente ignorarla. En la mayoría de los casos, ésta última ha sido la práctica común entre los Estados de la región.

Entre algunos temas abordados por el Parlacen, en sus Recomendaciones, se encuentran la creación de un sistema Centroamericano de Exportación, la creación de un mecanismo regional para la coordinación de la cooperación internacional para Centroamérica, el mantenimiento y rescate medio ambiental, entre otros. Ninguna de estas recomendaciones ha tenido efecto alguno para los Estados parte.

Sin gozar de poderes legislativos reales, son atribuciones del Parlacen proponer legislación en materia de integración regional a los Consejos de Ministros o a los órganos respectivos, quienes deberán dar respuesta al parlamento en un plazo que no debe ser mayor de 180 días; servir de foro deliberativo para el análisis de los asuntos políticos, económicos, sociales y culturales comunes y de seguridad del área centroamericana, y proponer iniciativas para ampliar o perfeccionar el proceso de integración, formulando propuestas y recomendaciones que fomenten el avance del regionalismo.⁵⁷ Además, el Parlacen puede participar en las Reuniones de Jefes de Estado y de Gobierno y plantear en ellas las

cional pide al Parlacen expulsar a Martinelli”, La Prensa, Recuperado de http://www.prensa.com/politica/Transparencia-Internacional-Parlacen-credencial-Martinelli_0_4438806215.html. Martinelli sigue apareciendo como diputado del Parlacen para el período 2016-2021 en la página web oficial mientras que ha sido convocado para presentarse ante la justicia panameña. “Publican anuncios en EEUU para notificar a Ricardo Martinelli de proceso en Panamá”. (26 de abril de 2017) La Gente, Recuperado de <http://www.radiolaprimerisima.com/noticias/resumen/221071/publican-anuncios-en-eeuu-para-notificar-a-ricardo-martinelli-de-proceso-en-panama>

52. Aunque cuenta con subsedes en el territorio de los demás Estados parte

53. Reglamento interno del Parlamento Centroamericano. Artículo 93

54. Reglamento interno del Parlamento Centroamericano Artículo 95

55. Reglamento interno del Parlamento Centroamericano Artículo 57

56. Reglamento interno del Parlamento Centroamericano Artículo 59. Además, el artículo 60 instituye el Bloque de Mujeres Parlamentarias, con el objetivo fundamental de aportar la visión de género en el Parlacen.

57. Reglamento interno del Parlamento Centroamericano Artículo 1 incisos a), b) y c)



consideraciones pertinentes acerca del proceso de integración; y también participar en las Reuniones de Vicepresidentes del SICA, así como en las Reuniones de los Consejos de Ministros.⁵⁸

En el ámbito del control, originariamente se le otorgaba al Parlacen la potestad de elegir, nombrar o remover al funcionario ejecutivo de más alto rango de los organismos de la integración.⁵⁹ Para ello, las autoridades u organismos rectores de las citadas instituciones debían someterle una terna de candidatos para los indicados cargos, de entre los cuales debía elegirse o nombrar al funcionario respectivo. Sin embargo, esta atribución de control nunca fue aprovechada ya que cuando el parlamento fue incorporado al SICA a través del Protocolo de Tegucigalpa de 1991⁶⁰ perdió estas escasas prerrogativas.⁶¹

Actualidad. El Parlacen, que, de acuerdo con algunos analistas, nació siendo más fuente de problemas y contradicciones que una solución para la integración,⁶² se está convirtiendo, al igual que otros órganos del SICA, en una institución obsoleta. A veinticinco años de su puesta en marcha, el Parlacen continúa estando privado de competencias legislativas y de control, perpetuando su concepción acotada, como una entidad carente de poder decisonal para avanzar en el objetivo de la integración centroamericana.

Además de la debilidad de sus competencias, otro grave problema en torno al parlamento regional es el desconocimiento por parte del electorado que debe elegir a sus representantes: aunque las elecciones se realizan de manera democrática, en términos generales, existe un desconocimiento considerable de los representantes electos al parlamento, tanto de las bancadas de cada país, como los representantes centroamericanos en general. Ello se refleja, entre otros factores, por la baja participación en las elecciones de los últimos años, que ronda entre el 47 por ciento y el 76 por ciento según los países.⁶³

Muchos acusan al Parlacen de entidad costosa e innecesaria cuyo objetivo primordial es extender los sistemas locales de clientelismo ("*spoils systems*")⁶⁴ a la esfera regional. A ello debe añadirse las acusaciones de inoperante y oneroso,⁶⁵ incluso como un refugio eventual de acusados por corrupción

58. Reglamento interno Parlamento Centroamericano Artículo 1 incisos m), k) y n)

59. Tratado constitutivo del Parlamento Centroamericano y otras instancias políticas, Artículo 5.

60. Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA). Firmado el 13 de diciembre de 1991

61. A partir de ese momento sólo puede "Conocer de los nombramientos de las funcionarias y funcionarios titulares de los órganos, organismos e instituciones del SICA". Reglamento interno Parlamento Centroamericano Artículo 1 inc e)

62. Cerdas Cruz, Rodolfo, *Las instituciones de integración en Centroamérica. De la retórica a la descomposición*. San José de Costa Rica, Editorial Universidad Estatal a Distancia, 2005, p. 165

63. En las elecciones a parlamentarios regionales de 2015 en El Salvador la participación fue del 47,7%, ese mismo año en Guatemala, el 71,3%, mientras que en el año 2014 en Panamá la tasa de participación fue del 76,7%, y el año anterior en Honduras del 60%. Datos obtenidos de los órganos electorales nacionales.

64. La expresión inglesa *spoils system* (en español "clientelismo") describe una práctica por la cual el/los partido/s político/s en el poder distribuye/n entre sus propios militantes y simpatizantes cargos institucionales y posiciones de influencia.

65. Por ejemplo, sólo en el año 2014 El Salvador gastó USD 1.700.000 anuales como aporte para el sostenimiento de los 20

política. El Parlacen, efectivamente, ha sido blanco de numerosos escándalos en los últimos años, que incluyen, entre los más conocidos, el descubrimiento de venta de narcóticos en la subse de Tegucigalpa (Honduras), acusaciones a diputados de tráfico internacional de estupefacientes y de lavado de dinero para cárteles mexicanos de droga, asesinato de tres diputados salvadoreños en Guatemala, y escándalos de corrupción con expresidentes.⁶⁶

Más que cualquier otro parlamento regional, el Parlacen sufre de un enorme desprestigio entre los ciudadanos de los países del Istmo, y aún entre los propios gobiernos nacionales, como hemos mencionado anteriormente, ya que varios de ellos rehúsan directamente participar del mismo como Costa Rica, intentan desvincularse como lo hizo Panamá, o rechazan colaborar con su presupuesto de funcionamiento, como ocurrió con Honduras desde 2005 a 2010.⁶⁷ A diferencia de los países andinos, sin embargo, la integración subregional no parece tan endeble, producto de la conciencia de estos pequeños países de su intranscendencia si actúan en el escenario internacional en forma descoordinada.

El Parlamento del Mercosur

El Mercosur, constituido por el Tratado de Asunción de 1991, contaba, originariamente, con Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay como países miembros. Venezuela ingresó al Mercosur en 2006⁶⁸ si bien se encuentra suspendido en sus derechos como Estado parte desde diciembre de 2016.⁶⁹ El Tratado de Asunción se proponía el ambicioso objetivo de establecer un mercado común, con una estructura institucional más propia de un proceso de cooperación que de integración: dos órganos decisorios intergubernamentales, y una Secretaría Administrativa. Sólo hacía mención a la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC) en su artículo final, de manera muy escueta, con el vago propósito de “facilitar el avance hacia la conformación del Mercado Común”.⁷⁰

A medida que avanzaba el proceso de integración, y en concordancia con la etapa de crisis económica en los socios del bloque (1999-2002), comenzaron a tener mayor preeminencia las dimensiones so-

diputados salvadoreños en el Parlamento Centroamericano, quienes ganan un sueldo mensual de USD4200. “El Salvador gasta \$1.7 millones al año para mantener al Parlacen” (28 de junio de 2014), *Elsalvador.com*, Recuperado de <http://www.elsalvador.com/sin-categoria/129565/el-salvador-gasta-1-7-millones-al-ano-para-mantener-al-parlacen/>

66. “Escándalos e ilegalidades han marcado el Parlacen” (16 de febrero de 2010), *La Prensa*. Recuperado de <http://www.laprensa.hn/honduras/505351-97/escandalos-e-ilegalidades-han-marcado-al-parlacen>

67. Baca, Lucydalia (12 de enero de 2010), “Parlacen enfrenta crisis financiera”, *La Prensa*, Recuperado de <http://www.laprensa.com.ni/2010/01/12/politica/12864-parlacen-enfrenta-crisis-financiera>

68. Protocolo de adhesión de la República Bolivariana de Venezuela al Mercosur, firmado el 04/07/2006.

69. “Situación de Venezuela en el Mercosur” (2 de diciembre de 2016), Información para la prensa n° 419/16, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Argentina. Disponible en: <https://www.mrecic.gov.ar/situacion-de-venezuela-en-el-mercosur>

70. Alvarez, María Victoria “Origen y evolución de los parlamentos en los procesos de integración regional. Los casos del Parlamento Europeo y el Parlamento del Mercosur”, *Revista Colombia Internacional* n° 74, Bogotá, Colombia, Julio-diciembre 2011, p. 220



ciales y ciudadanas.⁷¹ El 9 de diciembre de 2005, los países miembros aprobaron la constitución de un parlamento para el bloque.⁷² Entró en pleno funcionamiento el 7 de mayo de 2007, más de dos años después de haberse firmado su Protocolo constitutivo. Es importante aclarar que desde su puesta real en funcionamiento en 2007, el parlamento permaneció inactivo durante tres años prácticamente, y por lo tanto sólo cuenta, a la fecha, con siete años efectivos de funcionamiento.⁷³

Actores. Según el Protocolo Constitutivo del Parlasur, los parlamentarios representan a los pueblos del Mercosur.⁷⁴ Durante los primeros años, el órgano unicameral contaba con 18 parlamentarios por cada Estado parte del bloque con un mandato de cuatro años. Actualmente en total son 188 los miembros del Parlasur. Brasil cuenta con 76 Parlamentarios, Argentina 43, Venezuela 33, mientras que Paraguay y Uruguay cuentan con 18 Representantes cada uno. La novedad principal de este parlamento, indudablemente, residía en el hecho de que sus miembros iban a ser elegidos en forma directa por la ciudadanía a partir de 2011,⁷⁵ lo que la hubiera convertido en la única institución del bloque en contar con una representación democrática directa. La elección directa de los miembros del Parlamento se percibía como un medio para la promoción de la participación ciudadana en el proceso de integración, el aumento de la legitimidad democrática, y la (eventual) construcción futura de una ciudadanía e identidad *mercosureñas*.

El único país que cumplió con el plazo fue Paraguay, que eligió a sus representantes en el parlamento regional en las elecciones de abril de 2008. Lo siguió varios años después Argentina, que eligió directamente a sus representantes regionales en octubre de 2015. El resto de los países aún envían al Parlasur a delegados de sus respectivos congresos nacionales.

Es importante resaltar que fue sumamente elevado el porcentaje de votos en blanco en las elecciones a representantes del Parlasur en Argentina, registrándose un 15,5% de votos en blanco en el escrutinio mayoritario uninominal en cada uno de los distritos regionales autónomos del país (para elegir 24 representantes) y el 7,83% en el escrutinio proporcional plurinominal tomando a todo el país como distrito único (19 representantes).⁷⁶ Esas cifras son elevadas tanto en comparación con anteriores elecciones presidenciales como legislativas en el país, marcando el desconocimiento y la falta de

71. Porcelli, Emanuel, "Parlamento del MERCOSUR: un proceso de instalación en distintas velocidades", Ponencia presentada en el VI Encuentro del CeRPI y IV Jornada del Censud, Democracia y Relaciones Internacionales en América Latina, 13 de septiembre de 2013, p. 3

72. Creado mediante MERCOSUR/CMC/DEC N° 23/05 Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur.

73. El Parlasur permaneció inactivo desde diciembre de 2010 hasta diciembre de 2013.

74. Protocolo Constitutivo Parlamento del Mercosur Artículo 2

75. Según el Protocolo Constitutivo, en una primera etapa de transición (2006 – 2010), los parlamentarios serían designados por los propios parlamentos nacionales. Sin embargo, antes de finalizar esta primera etapa se debía realizar la primera elección por sufragio universal en cada uno de los países del bloque, de manera que a partir de la segunda fase (2011 - 2014) todos los parlamentarios fuesen elegidos en forma directa.

76. Cifras en base a información de la Dirección Nacional Electoral del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda de Argentina.

información del electorado sobre el parlamento regional, su composición y funciones.⁷⁷ Al desconocimiento se suma la mala imagen de la institución, anclada, entre otras cuestiones, en las críticas a la inmunidad que se había previsto para los representantes de Argentina en el Parlasur. Y ello pese a que un ex diputado opositor recurrió a la Justicia y logró que se eliminara ese fuero especial.⁷⁸

Organización. La sede del parlamento se encuentra en Montevideo. El Parlasur se reúne en Sesión Ordinaria al menos una vez por mes, entre el 15 de febrero y el 15 de diciembre de cada año.⁷⁹ Todas las reuniones del parlamento y de sus comisiones son públicas, salvo aquéllas que sean declaradas de carácter reservado.⁸⁰ El Consejo Mercado Común (CMC) y los propios parlamentarios pueden convocarlo a sesiones extraordinarias.⁸¹

En clara réplica de la organización del Parlamento Europeo, los representantes del Parlasur pueden constituirse en grupos de acuerdo con sus afinidades políticas. Estos grupos políticos estarán integrados como mínimo por 10 % (diez por ciento) de la composición del parlamento si son representantes de solo un Estado Parte y 5 (cinco) parlamentarios, si son representantes de más de un Estado Parte. Los parlamentarios no pueden pertenecer simultáneamente a más de un grupo político.⁸² Actualmente existe un único grupo político: la Bancada Progresista del Parlasur, constituida en noviembre de 2009.

Competencias. Las atribuciones legislativas no son estrictamente de “creación” de normas supranacionales, sino que su tarea se circunscribe a “emitir declaraciones, recomendaciones e informes sobre cuestiones vinculadas al desarrollo del proceso de integración, por iniciativa propia o a solicitud de otros órganos del bloque”,⁸³ es decir, actos caracterizados por la carencia de obligatoriedad. Asimismo, a “proponer proyectos de normas Mercosur al Consejo Mercado Común, el que deberá informar semestralmente sobre su tratamiento”⁸⁴, o elaborar estudios y anteproyectos de normas nacionales, orientados a la armonización de las legislaciones nacionales.⁸⁵ Estas últimas competencias, si bien

77. “El desconocimiento marca la primera elección de diputados argentinos al Parlasur”. (24 de octubre de 2015) Agencia EFE, Recuperado de <http://www.efe.com/efe/america/cono-sur/el-desconocimiento-marca-la-primera-eleccion-de-diputados-argentinos-al-parlasur/50000553-2746356#>

78. “La Justicia anuló la inmunidad de arresto para los diputados del Mercosur” (15 de octubre de 2015) Clarín. Recuperado de https://www.clarin.com/politica/elecciones_2015-parlasur-camara_electoral-gerardo_milman-fueros_especiales_0_HJpWibFwmg.html

79. Reglamento interno del Parlamento del Mercosur Artículo 106

80. Reglamento interno del Parlamento del Mercosur Artículo 114.

81. Reglamento interno del Parlamento del Mercosur Artículo 107

82. Reglamento interno del Parlamento del Mercosur Artículos 33, 34 y 35

83. Protocolo constitutivo del Parlamento del Mercosur Artículo 4 inciso 11

84. Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur Art. 4 inciso 13.

85. Protocolo constitutivo del Parlamento del Mercosur Artículo 4 incisos 13 y 14



significan un avance respecto a la antigua CPC, no obligan a legislar en base a las propuestas del parlamento ni a los órganos decisorios del bloque ni a los parlamentos nacionales.⁸⁶

Sus potestades de control, por otra parte, son sumamente exiguas. El parlamento puede efectuar pedidos de informes u opiniones por escrito a los órganos decisorios y consultivos del Mercosur que deben ser respondidos en un plazo máximo de 180 días.⁸⁷ Adicionalmente, debe recibir a la Presidencia Pro-Tempore del Mercosur, al finalizar cada semestre, para que presente un informe sobre las actividades realizadas durante dicho período, y al inicio de cada semestre, para que presente el programa de trabajo acordado. Pese a estas competencias, el Parlasur no goza de ninguna potestad sobre el nombramiento o remoción de los miembros de los órganos decisorios del bloque.

De esta manera, el Parlasur se asimila a un órgano con funciones netamente consultivas sin protagonismo en los procesos de decisión del bloque.⁸⁸ Se trata, en todo caso, de un órgano que ha sido concebido para desempeñar cierto papel político al detentar funciones referidas a la preservación de la democracia y el respeto de los derechos humanos. El parlamento está obligado a presentar un informe anual sobre la situación de los derechos humanos en la región, que podría haberse convertido en un importante instrumento de presión para los gobiernos. Sin embargo, hasta la fecha el Parlasur no emitió ningún informe de derechos humanos, aunque sí un informe de tipo general.⁸⁹

Actualidad. El Parlasur ha llevado adelante, pese a sus exiguas competencias, una labor interesante de vinculación con organizaciones de la sociedad civil de los Estados parte, a través de diferentes iniciativas y actividades. Sin embargo, no ha dejado de estar exento de escándalos, como ha sido el caso de la detención de la parlamentaria argentina Milagro Sala,⁹⁰ o la expulsión de uno de sus diputados titulares, el argentino José López, que sigue detenido por un escándalo de corrupción.⁹¹ El Parlasur debería evitar el desprestigio de otras experiencias en América Latina, como el Parlacen, que, como hemos mencionado en párrafos anteriores, sufre la amenaza de desaparición bajo acusaciones de ser

86. Sin embargo, el procedimiento de “dictamen consultivo” implica que los órganos decisorios deben transmitir al Parlasur proyectos de normas antes de ser aprobados, para que éste emita un dictamen. Si el proyecto de norma es aprobado por el órgano decisorio de conformidad con los términos del dictamen del parlamento, la norma debe ser considerada por el poder legislativo del Estado Parte dentro del plazo de 180 días a través de un procedimiento “preferencial”. Los proyectos de normas que no consigan el dictamen conforme del Parlasur siguen su curso legislativo normal. De todas maneras, el dictamen del parlamento no es vinculante.

87. Protocolo constitutivo Parlamento del Mercosur Art. 4 inc. 4

88. Álvarez, María Victoria, “El Parlamento del Mercosur: ¿hacia un proceso de integración más democrático?”, *Temas y Debates* n° 16, año 12, Rosario, UNR Editora, diciembre de 2008, p. 56

89. MERCOSUR/PM/SO/INFORME 01/2009 - Comisión Temporaria - Para el estudio de las denuncias del Movimiento Campesino Paraguayo

90. Milagro Sala está acusada en Jujuy de malversar fondos nacionales destinados para la construcción de viviendas sociales, así como también de evasión fiscal y enriquecimiento ilícito.

91. El ex secretario de Obras Públicas del gobierno de Cristina Fernández de Kirchner, había sido excluido de la bancada del Frente para la Victoria-PJ luego de que la policía lo detuviera el 14 de junio de 2016 cuando intentaba ingresar millones de dólares en un convento. Fernández, N. (2016, 12 de agosto) “José López fue expulsado del Parlasur por unanimidad de votos”, *La Nación*. Recuperado de <http://www.lanacion.com.ar/1927576-jose-lopez-fue-expulsado-del-parlasur-por-unanimidad-de-votos>

ineficiente, despilfarrar fondos públicos y proteger a ex-funcionarios corruptos gracias a sus inmunidades.⁹²

El Parlamento Latinoamericano

El Parlatino constituye una asamblea regional unicameral que fue creada en 1964 pero sólo se institucionalizó más de dos décadas después, en 1987. Sus veintitrés países miembros provienen no sólo de América Latina sino también del Caribe: Argentina, Aruba, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Curazao, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Saint Maarten, Surinam, Uruguay y Venezuela.

A diferencia de los parlamentos subregionales en América Latina analizados en este trabajo, el Parlatino no forma parte de la estructura institucional de ningún proceso de integración concreto,⁹³ lo cual le ha otorgado desde su creación un importante margen de independencia⁹⁴ en una región abrumadoramente presidencialista: “el menos operativo de los parlamentos regionales es el único independiente de los gobiernos nacionales”.⁹⁵

Actores. Según el art. 5 de su Estatuto, integran el Parlatino los Congresos y Asambleas Legislativas de los Estados Partes, democráticamente constituidos, haciéndose representar por delegaciones de carácter permanente y pluralista. Cada país miembro puede enviar hasta doce delegados. Si la delegación es menor a doce miembros, cada uno de los representantes puede acumular un máximo de cuatro votos (votación por delegación), sin que exceda el límite total de doce votos para la delegación. Esto asigna a todos los países el mismo peso dentro del sistema de toma de decisiones, independientemente de su dimensión real.⁹⁶

Existe la posibilidad de que se establezca un procedimiento de elección universal, directa y secreta de los parlamentarios latinoamericanos, según el artículo 6 de su Estatuto. Hasta tanto, los parlamentos miembros participan mediante delegados parlamentarios.⁹⁷ Venezuela era el único país que elegía a sus representantes en el Parlatino por votación directa. Sin embargo, en abril de 2015 la Asamblea Nacional venezolana decidió que sean los diputados quienes designen a los representantes en el Parlatino, con lo cual anuló la elección directa de éstos.⁹⁸

92. Alvarez, 2008, op cit., p. 51

93. Moya Domínguez, María Teresa, “El rol del Parlamento en el proceso de integración del Mercosur”, en: Laredo, Iris M. (comp.), *Estado, Mercado y Sociedad en el Mercosur. Pautas para su viabilización*, volumen V, Rosario, Universidad Nacional de Rosario, 1998, p. 171

94. Malamud, Andrés y de Sousa, Luís, op cit., p. 91

95. Malamud, Andrés, “El futuro de la desintegración regional”, *Le Monde Diplomatique*, edición n° 206, Agosto de 2016

96. Malamud, Andrés y de Sousa, Luís “Parlamentos Supranacionais na Europa e na América Latina: Entre o Fortalecimento e a Irrelevância”, *Contexto Internacional*, vol.27, no 2, julho/dezembro 2005, p. 388

97. Estatuto del Parlamento Latinoamericano.

98. “Venezuela: el Consejo Electoral chavista anuló el sufragio directo en las elecciones al Parlatino” (8 de mayo de 2015),



Organización. Tiene sede en la ciudad de Panamá y sus idiomas oficiales son el español y el portugués. La Asamblea es el máximo órgano representativo y deliberativo y se integra con las delegaciones nacionales acreditadas. La Asamblea se reúne de manera ordinaria una vez al año en la Sede Permanente y de manera extraordinaria por acuerdo de al menos la mitad más uno de quienes integran la Junta Directiva.⁹⁹

Competencias. El Tratado constitutivo del parlamento no incluye ninguna sección que fije sus atribuciones o competencias, sino que simplemente establece sus principios y propósitos. Entre los primeros se encuentran algunos caros a la cultura política latinoamericana como la defensa de la democracia, la integración latinoamericana, la no intervención; la autodeterminación de los pueblos; y la pluralidad política e ideológica como base de una comunidad latinoamericana democráticamente organizada.

Asimismo, incluye principios más vinculados con el derecho internacional como por ejemplo, la igualdad jurídica de los Estados; la condena a la amenaza y al uso de la fuerza contra la independencia política y la integridad territorial de los Estados; la solución pacífica, justa y negociada de las controversias internacionales; y la prevalencia de los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados.¹⁰⁰

Entre los propósitos se destacan algunos marcados por el contexto histórico en el cual nació la institución como es el caso de "Oponerse a la *acción imperialista* [las cursivas son nuestras] en América Latina, recomendando la adecuada legislación normativa y programática que permita a los pueblos latinoamericanos el pleno ejercicio de su soberanía permanente sobre los recursos naturales y su mejor utilización y conservación",¹⁰¹ o "Canalizar y apoyar las exigencias de los pueblos de América Latina, en el ámbito internacional, respecto al justo reconocimiento de sus derechos en la lucha por la instauración de un *Nuevo Orden Económico Internacional* [las cursivas son nuestras]".¹⁰²

El contexto histórico latinoamericano comprendía la ruptura del orden institucional interno que se evidenciaba de forma palpable en el propósito de "Propugnar, por todos los medios posibles, el fortalecimiento de los parlamentos de América Latina, para garantizar la vida constitucional y democrática de los Estados, así como *propiciar, con los medios a su alcance y sin perjuicio del principio de la no intervención, el restablecimiento de aquellos que hayan sido disueltos*" [las cursivas son nuestras].¹⁰³

Actualidad. El Parlatino, ante todo, se ha destacado por sus vínculos internacionales, especialmente con Europa. Las relaciones interparlamentarias entre el Parlatino y el Parlamento Europeo se remon-

Infobae, Recuperado de <http://www.infobae.com/2015/05/08/1727502-venezuela-el-consejo-electoral-chavista-anulo-el-sufragio-directo-las-elecciones-al-parlatino/>

99. Estatuto del Parlamento Latinoamericano

100. Tratado de Institucionalización del Parlamento Latinoamericano. Artículo 2

101. Tratado de Institucionalización del Parlamento Latinoamericano Artículo 3 inc e)

102. Tratado de Institucionalización del Parlamento Latinoamericano Artículo 3 inc h)

103. Tratado de Institucionalización del Parlamento Latinoamericano Artículo 3 inc i)

tan a sendas resoluciones del año 1972, en las cuales se afirmaba la voluntad de ambos Parlamentos de estrechar sus vínculos y de establecer contactos permanentes.¹⁰⁴

Así, se fijó desde 1974 la celebración de Conferencias Interparlamentarias de carácter bienal, la primera de las cuales tuvo lugar en julio en Bogotá. Desde entonces, las Conferencias Interparlamentarias se han celebrado sin interrupción cada dos años, alternativamente en un país latinoamericano y en un país de la UE, pese a los prolongados períodos de ruptura del orden constitucional en varios países de América Latina y a las dificultades y el estancamiento que signaron las relaciones entre las dos regiones en ciertos momentos. Hasta 2005 se habían realizado diecisiete conferencias entre ambos parlamentos.¹⁰⁵

El diálogo político parlamentario entre la UE y América Latina se ha extendido en años recientes a foros con cada uno de los esquemas subregionales latinoamericanos, y con Chile y México. Así, en este tipo de reuniones participan parlamentarios de las delegaciones del Parlamento Europeo para América Latina y miembros de comisiones interesados en los temas, parlamentarios latinoamericanos de diferentes países, y representantes del Parlacen, Parlatino, Parlandino y de la antigua CPC actualmente reemplazada por el Parlasur.¹⁰⁶

Esta dinámica institucional se ha visto sustituida desde 2006 por el diálogo político en el marco de la Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana (EuroLat). En general, quienes han participado activamente de estos diálogos interparlamentarios afirman que son interesantes para mantener el diálogo vivo, y el intercambio de información entre los parlamentarios de las dos regiones, pero el impacto de las mismas es bastante reducido en términos generales, aunque en casos particulares pueden servir de impulso para ciertos proyectos o procesos en curso.¹⁰⁷

El Parlamento Sudamericano

La UNASUR, creada el 23 de mayo de 2008, constituye una entidad conformada por doce Estados del Cono Sur: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela, incorporando a Guyana y Surinam, tradicionalmente vinculadas a la Comunidad del Caribe (CARICOM). Se trata de un proceso de cooperación y concertación política antes bien que de integración propiamente dicha, destacándose la cooperación en el ámbito funcional (infraestructura, políticas sociales, energía, seguridad y defensa).¹⁰⁸

104. Malamud y de Sousa, 2005, op cit., p. 389

105. La XVII reunión entre el Parlatino y el Parlamento Europeo se celebró en junio de 2005 en Lima

106. Alemany, Cecilia, "Mecanismos de diálogo Unión Europea – América Latina", en: Christian Freres, Susanne Gratius, Tomás Mallo, Ana Pellicer y José Antonio Sanahuja (editores), *¿Sirve el diálogo político entre la Unión Europea y América Latina?* Documento de Trabajo n° 15, Madrid: Fundación Carolina, 2007, p. 53

107. Ibidem., p. 54

108. Briceño Ruiz, José, "El ALBA: una discusión de su modelo, sus resultados y sus perspectivas", en Serbin, Andrés; Martínez, Laneydi y Ramanzini Júnior, Haroldo (coord.) *¿Atlántico versus Pacífico? América Latina y el Caribe, los cambios regionales y los desafíos globales*, Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe, no. 10, 2014, p. 153



Al menos por ahora, el Parlamento Sudamericano no existe, aunque se ha dejado constancia expresa de la voluntad política para crearlo.¹⁰⁹ Efectivamente, en el Tratado Constitutivo de la UNASUR se estipula que “la conformación de un Parlamento Suramericano con sede en la ciudad de Cochabamba, Bolivia, será materia de un Protocolo Adicional al presente Tratado.”¹¹⁰ A su vez, de acuerdo con el Artículo Transitorio del Tratado, el Protocolo Adicional deberá establecer la composición, atribuciones y funcionamiento del Parlamento Suramericano.¹¹¹

Al día de la fecha aún no se han concretado las etapas para la conformación de la Comisión Especial, según establece el Tratado Constitutivo de UNASUR, que será la encargada de redactar el borrador de Proyecto del Protocolo Adicional del Parlamento Suramericano. La conformación del Parlamento Suramericano se concibe, entonces, como “un proceso flexible, gradual y progresivo”.¹¹²

Si en 2007 se gestó la idea de ubicar la sede del Parlamento Suramericano en Cochabamba, el edificio se terminará diez años después (para diciembre de este año según las últimas estimaciones).¹¹³ Sin contar siquiera con un instrumento jurídico de creación, se está ejecutando la construcción del edificio que albergará su sede. La fundación de este parlamento regional, entonces, parece más un negocio para las empresas constructoras y el gobierno boliviano que un paso hacia la democratización del proceso de integración sudamericano.¹¹⁴

El Parlamento Suramericano, entonces, va a tener una sede sin haber sido creado jurídicamente, mientras que la UNASUR entra en un profundo letargo de la mano de los cambios de posición de los principales países del Cono Sur (Argentina y Brasil), y la debilidad de una Venezuela sumida en el caos político e institucional.

Algunos analistas apuntan a que lo ideal sería que el proceso de consolidación de UNASUR se produzca a través de la convergencia de una CAN y un Mercosur fortalecidos, ya que esto se constituye en un requisito indispensable para lograr trascender a un proceso más ambicioso y complejo.¹¹⁵ Otra alternativa es la incorporación de una agenda vigorosa de los temas sudamericanos en el seno del Parlatino, instancia que no obedece a ningún proceso de integración, pero que, por el contrario, tiene

109. Montero González, op cit, p. 151

110. Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR). Artículo 17

111. Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR).

112. Acta de la Reunión del Equipo Político y Técnico de los Parlamentos de los Países miembros de UNASUR. Cochabamba, Bolivia. 15 y 16 de julio de 2015. Recuperado de https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/ACTA_DE_LA_REUNION_DE_EQUIPO_POLITICO_Y_TECNICO_DE_LOS_PARLAMENTOS_DE_LOS_PAISES_MIEMBROS_DE_UNASUR.pdf?noderef=94a98d41-0fcd-4fa6-8e26-a8855b8f3a03

113. “Anuncian que sede de Unasur estará lista en diciembre” (15 de abril de 2017) Página siete. Recuperado de <http://www.paginasiete.bo/nacional/2017/4/15/anuncian-sede-unasur-estara-lista-diciembre-134383.html>

114. “Parlamento de Unasur tiene 70% de avance” (13 de noviembre de 2015), Los Tiempos. Recuperado de http://www.lostiempos.com/diario/actualidad/local/20151113/parlamento-de-unasur-tiene-70-de-avance_322496_715777.html

115. Montero González, op cit, p. 155

la virtud de recoger a los doce países participantes con la misma calidad de ser miembros de pleno derecho.¹¹⁶

Consideramos, en coincidencia con otros analistas, que la creación de un Parlamento Sudamericano es por ahora innecesaria y, de realizarse, llevaría inexorablemente al incremento de una "inflación" institucional que deslegitima los procesos por su poca efectividad debido, entre otros factores, a las etéreas metas sobre las cuales se apoyan.¹¹⁷

Resulta poco comprensible que, al menos en el inmediato y mediano plazo, se pretenda construir la sede física de un nuevo ente parlamentario regional sin siquiera conocer cabalmente a qué tipo de proceso responde, lo cual no quiere decir que dicha institución en un futuro no pueda ser necesaria.¹¹⁸

Una primera aproximación a los parlamentos regionales de manera comparada

En la comparación de los órganos parlamentarios regionales, la composición de éstos revela que la mayoría de los países de América Latina intervienen en al menos dos parlamentos regionales,¹¹⁹ con un máximo de participación en tres parlamentos regionales para varios países del Cono Sur.¹²⁰ Los parlamentos de la integración latinoamericana conforman, pues, un intrincado y entrecruzado sistema de órganos y tratados heterogéneos y yuxtapuestos, dando lugar a inevitables duplicidades, traslapes y hasta contradicciones, que generan despilfarros e ineficiencia.

Las pertenencias entrecruzadas no constituyen el único inconveniente que resulta de la proliferación de parlamentos regionales en América Latina. Tal como podemos observar en la Tabla n° 1, las competencias resultan, en su gran mayoría, vagas y en ningún caso involucran la elaboración de normas supranacionales *per se* ni de control concreto de los órganos decisorios. Se ha contemplado, por el contrario, un papel sumamente menor y taxativo para estos órganos, sin que tengan oportunidad de quitarle protagonismo a los órganos regionales intergubernamentales de decisión y ejecución.

Las competencias legislativas y de control restringidas (o en el caso del Parlatino, inexistentes) redundan en la limitada influencia de estas instituciones en los procesos de toma de decisiones de los bloques regionales. Estos órganos han fracasado en cualquier intento de convertirse en actores decisivos de los (debilitados) procesos de integración regional o subregional.

116. Ibidem, p. 154

117. Ibidem, p. 156

118. Ibidem, p. 153

119. Con las excepciones de Aruba, Costa Rica, Cuba, Curaçao, Guyana, México y Saint Marteen, que sólo participan en uno.

120. Ello es así si se tiene en cuenta al Parlamento Sudamericano.



Tabla nº 1. Composición, forma de elección, mandato y competencias de los parlamentos regionales en América Latina

	Estados miembros	Forma de elección	Mandato	Competencias
Parlamento Andino (1979 y 1984)*	Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Chile.	No hay proceso uniforme. Sufragio universal directo (Ecuador, Bolivia y Perú); Representantes de los Congresos nacionales (Colombia, Chile)	Dos años. Posibilidad de reelección	Facultades propositivas. Exiguas competencias legislativas (sugerencias a los órganos decisorios de Proyectos de Normas, promoción de la armonización de las legislaciones) y de control (solicitud de información sobre la marcha del proceso de integración)
Parlamento Centroamericano (1987 y 1991)*	Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, República Dominicana, y Panamá	Por sufragio universal directo y secreto. Más los expresidentes y exvicepresidentes de los países por un mandato	Cinco años. Posibilidad de reelección	Facultades de foro deliberativo. No posee competencias legislativas (sólo puede proponer proyectos de tratados y convenios a negociarse entre los países centroamericanos)
Parlamento del Mercosur (2005 y 2007)*	Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela	Primera etapa (2006 – 2010) parlamentarios designados por parlamentos nacionales. Segunda fase (2011 - 2014) elegidos por elecciones directas (sólo Paraguay desde 2008 y Argentina desde 2015)	Cuatro años. Posibilidad de reelección	No posee competencias legislativas en sentido estricto (propone proyectos de normas Mercosur o elabora estudios y anteproyectos de normas nacionales). Atribuciones de asesoramiento, propuesta y consejo. Débiles competencias de control (pedidos de informes a los órganos decisorios y consultivos del Mercosur)
Parlamento Latinoamericano (1964 y 1987)*	Argentina, Aruba, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Curaçao, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Saint Maarten, Surinam, Uruguay y Venezuela	Congresos o asambleas legislativas nacionales de los Estados partes se hacen representar por delegaciones parlamentarias	Dependiente de cada congreso nacional	No posee poderes legislativos, limitándose a aprobar acuerdos y emitir recomendaciones y resoluciones sin efecto vinculante
Parlamento Suramericano (aún no fue constituido)	Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela	Protocolo Adicional establecerá la composición, atribuciones y funcionamiento del Parlamento Suramericano.	Ídem	Ídem

Elaboración propia en base a los tratados y protocolos constitutivos de los respectivos parlamentos

*Fecha de creación y entrada efectiva en funcionamiento respectivamente

Inclusive las funciones fundamentales de representación y legitimación democráticas, propias de los órganos parlamentarios a nivel nacional, se ven opacadas por el disímil acatamiento de los Estados parte de los procesos de integración a las normas que estipulan la elección por sufragio universal directo de los parlamentarios regionales. Esto conlleva a una membresía mixta, con mandatos democráticos directos e indirectos, y un panorama heterogéneo en términos de legitimidad democrática. A ello se le añade, el desconocimiento y la indiferencia por parte de los ciudadanos, en el mejor de los casos, o el llano desprestigio, descrédito y rechazo, en el peor de ellos.

Reflexiones finales

La institucionalización en un proceso de integración regional es la manifestación jurídica de la voluntad política de integrarse, de la decisión política de avanzar en un proceso irreversible.¹²¹ En esta institucionalización, los latinoamericanos se han inclinado por esquemas intergubernamentales, con concentración de las decisiones en los presidentes, y al incluir órganos parlamentarios, lo han hecho con reservas, limitando al máximo su implicación en el proceso de integración.

En este trabajo se ha dejado de manifiesto que los parlamentos regionales en América Latina fluctúan entre la escasez de competencias y la irrelevancia. Coincidimos con Malamud cuando afirma que “no se trata de caer en críticas demagógicas, pero hasta ahora han funcionado más como una vía para detraer recursos públicos para los salarios pagados a los parlamentarios y a los burócratas que los acompañan, que como una herramienta capaz de impulsar la integración regional”.¹²²

Efectivamente, además de implicar formidables costos financieros (cuestión no menor para algunos países pequeños), pueden causar elevados costos políticos si el acrecentamiento de la burocracia regional no se traduce en respuestas y mayor representatividad para los ciudadanos. Ello podría generar una multiplicación inútil de instituciones o de “*empty nutshells*”, sin verdaderas atribuciones.

Los parlamentos regionales latinoamericanos no logran asumir plenamente el ejercicio de las funciones clásicas de legislar y controlar al “ejecutivo” –y, por lo tanto, no consiguen atenuar la concentración de la toma de decisiones en los órganos intergubernamentales. Ello repercute negativamente en las posibilidades de representación de los diversos intereses y voluntades expresados en dichos parlamentos, más allá de que sean elegidos en forma directa. Inclusive, la heterogeneidad de los mandatos de los parlamentarios regionales, dado el disímil acatamiento de los países a su elección por sufragio universal y directo, poco contribuye a que se genere mayor representatividad.

Sin embargo, los beneficios de contar con un órgano parlamentario democrático deberían ser superiores a las desventajas. Este tipo de órganos podría ejercer un papel fundamental en la defensa de la democracia y los derechos humanos; así como en la protección de los intereses diversos de las sociedades que representan. Pueden cumplir, además, otras funciones importantes, como vínculo

121. Bernal-Meza, Raúl “Institucionalización del Mercosur”, en Benecke, D. y Loschky, A. (editores) *Mercosur: Desafío político*. Buenos Aires: CIEDLA / Fundación Konrad Adenauer, 2001, p. 39

122. Malamud, Carlos “La crisis de la integración se juega en casa”, *Nueva Sociedad*, n° 219, 2009, p. 103



del proceso de integración con los ciudadanos a través de actividades de consulta e información. Al menos en este espacio menos formal, el papel de los parlamentos regionales constituiría un aporte valioso.

El logro de estos objetivos se cumplirá en la medida en que los parlamentos consigan superar los condicionamientos jurídicos que los debilitan, maximizar su papel político, y convertirse en auténticos órganos representativos de los ciudadanos y genuinos legisladores de la integración. Todo ello representa un gran desafío para la clase política, que debería abogar por lograr que los parlamentos regionales amplíen la agenda interna de cada bloque y adquieran la capacidad de contener, articular y orientar los diversos intereses de las sociedades de los Estados parte que no encuentran cabida en otras instituciones.

Referencias bibliográficas

ALEMANY, CECILIA (2007), "Mecanismos de diálogo Unión Europea – América Latina", en: Christian Freres, Susanne Gratius, Tomás Mallo, Ana Pellicer y José Antonio Sanahuja (editores), *¿Sirve el diálogo político entre la Unión Europea y América Latina?*, Documento de Trabajo n° 15, Madrid: Fundación Carolina, pp. 43-62

ALVAREZ, MARÍA VICTORIA (2008) "El Parlamento del Mercosur: ¿hacia un proceso de integración más democrático?", *Temas y Debates* n° 16, año 12, Rosario, UNR Editora, pp. 49-59

ALVAREZ, MARÍA VICTORIA (2011) "Origen y evolución de los parlamentos en los procesos de integración regional. Los casos del Parlamento Europeo y el Parlamento del Mercosur", *Revista Colombia Internacional* n° 74, Bogotá, pp. 207-229

BERNAL-MEZA, RAÚL (2001), "Institucionalización del Mercosur", en D. BENECKE y A. LOSCHKY (editores), *Mercosur: Desafío político*, Buenos Aires, CIEDLA/Fundación Konrad Adenauer, pp. 19-80

BLANCO ALVARADO, CAROLINA (2012) "Las decisiones del Parlamento Andino: ¿utopía o realidad jurídica?", *Revista Colombiana Derecho Internacional* N° 21, Bogotá, pp. 361-392

BRICEÑO RUIZ, JOSÉ (2014) "El ALBA: una discusión de su modelo, sus resultados y sus perspectivas", en Serbin, Andrés; Martínez, Laneydi y Ramanzini Júnior, Haroldo (coord.) *¿Atlántico versus Pacífico? América Latina y el Caribe, los cambios regionales y los desafíos globales*, Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe no. 10, pp. 151-178

CERDAS CRUZ, RODOLFO (2005), *Las instituciones de integración en Centroamérica. De la retórica a la descomposición*. San José de Costa Rica, Editorial Universidad Estatal a Distancia

COSTA, OLIVIER y SAINT MARTIN, FLORENT (2011). *Le Parlement européen*. Segunda edición. Paris: La Documentation française

La representación política en espacios transnacionales: una comparación de los parlamentos regionales en América Latina

DIEZ DE VELASCO, MANUEL (2010) *Las Organizaciones Internacionales*, 16ª edición, Madrid: Editorial Tecnos,

DRI, CLARISSA (2010), "Limits of the Institutional Mimesis of the European Union: The Case of the Mercosur Parliament", *Latin American Policy*, volume 1, no. 1, pp. 52-74

JUDGE, DAVID y EARNSHAW, DAVID (2003), *The European Parliament*, Basingstoke: Palgrave Macmillan

KREPPEL, AMIE (2002), *The European Parliament and Supranational Party System. A Study in Institutional Development*. Cambridge University Press

MALAMUD, ANDRÉS (2016), "El futuro de la desintegración regional", *Le Monde Diplomatique*, edición n° 206

MALAMUD, ANDRÉS y de SOUSA, LUÍS (2005), "Parlamentos Supranacionais na Europa e na América Latina: Entre o Fortalecimento e a Irrelevância", *Contexto Internacional*, vol. 27, no 2, Rio de Janeiro, pp. 369-409.

MALAMUD, ANDRÉS y de SOUSA, LUÍS (2007) "Regional Parliaments in Europe and Latin America: Between Empowerment and Irrelevance", en: Andrea Ribeiro Hoffmann and Anna van der Vleuten (eds.), *Closing or Widening the Gap? Legitimacy and Democracy in Regional International Organizations*. Aldershot: Ashgate, pp. 85-102.

MALAMUD, ANDRÉS y STAVRIDIS, STELIOS (2011), "Parliaments and Parliamentarians as International Actors" en Bob Reinalda (ed.): *The Ashgate Research Companion to Non-State Actors*, Surrey: Ashgate, pp. 101-115

MALAMUD, CARLOS (2009), "La crisis de la integración se juega en casa", *Nueva Sociedad*, n° 219, pp. 97-112.

MONTERO GONZÁLEZ, PEDRO M. (2013) "El parlamento suramericano: Una posibilidad real o un discurso demagógico", en Roy, Joaquín (compilador), *Después de Santiago: Integración Regional y Relaciones Unión Europea-América Latina*, The Jean Monnet Chair, University of Miami, Miami-Florida European Union Center, pp. 149-156

MOYA DOMÍNGUEZ, MARÍA TERESA (1998), "El rol del Parlamento en el proceso de integración del Mercosur", en Laredo, Iris M. (comp.), *Estado, Mercado y Sociedad en el Mercosur. Pautas para su viabilización*, volumen V, Rosario, Universidad Nacional de Rosario, pp. 165-180

PORCELLI, EMANUEL (2013), "Parlamento del MERCOSUR: un proceso de instalación en distintas velocidades", Ponencia presentada en el VI Encuentro del CeRPI y IV Jornada del Censud, Democracia y Relaciones Internacionales en América Latina, 13 de septiembre de 2013.

RITTBERGER, BERTHOLD (2012) "Institutionalizing Representative Democracy in the European Union: The Case of the European Parliament", *Journal of Common Market Studies*, Volume 50, Issue s1, pp. 18-37



SANAHUJA, JOSÉ ANTONIO (2006), Regionalismo e integración en América Latina: balance y perspectivas, *Pensamiento Iberoamericano* n° 0, "La Nueva agenda de desarrollo de América Latina", Madrid, pp. 75-106.

SARTORI, GIOVANNI (1994) "Comparación y método comparativo", en Sartori, Giovanni y Morlino, Leonardo (eds.) *La comparación en las ciencias sociales*, (pp. 29-49) Madrid: Alianza Universidad

SCHARPF, FRITZ (2003), Problem-Solving Effectiveness and Democratic Accountability in the EU, MPI-fG Working Paper 03/1, Colonia, Max Planck Institute for the Study of Societies

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 Américas", *Revista de Ciencia Política*, n° 5/6, Buenos Aires, EUDEBA, pp. 147-182