

Parlamentos y regionalismo: revisión de la participación de los parlamentos en los procesos de regionalismo en América del Sur

*Parliaments and regionalism: review of
parliamentary involvement on processes
of regionalism in South America*

Ana Michelle Artieda López

Máster en Relaciones Internacionales, Flacso, Sede Ecuador

Correo electrónico: michelle.artieda@gmail.com

Recibido: 17-septiembre-2016. Aceptado: 2-diciembre-2016.

Resumen

El siguiente artículo analiza la creciente participación parlamentaria en el sistema internacional, en particular, en los procesos de regionalismo de América del Sur. Para hacerlo, se toma como sustento las teorías de la globalización y la gobernanza a partir de las propuestas que sugieren el apareamiento de nuevos actores en el sistema internacional, sus roles y sus implicaciones para la gobernanza. En este contexto se revisa la participación de los parlamentos nacionales de América del Sur en los procesos de integración y regionalismo y la manera en que se ha llevado a cabo.

Palabras claves: instituciones parlamentarias internacionales, globalización, parlamentos.

Abstract

The article analyzes the increasing parliamentary participation in the International System, in particular in the processes of regionalism of South America. In order to do so, it takes as its basis the theories of Globalization and Governance based on proposals that suggest the emergence of new actors in the International System, their roles and their implications for governance, in this context review the participation of national parliaments of South America in the processes of integration and regionalism and how it has been carried out.

Keywords: international parliamentary institutions, globalization, parliaments.

1. Introducción

Desde hace varias décadas, los estudios sobre el Estado convergen en la reconfiguración de su concepto tradicional como actor en el sistema internacional. Existe un consenso general en torno a la modificación del concepto de “poder” frente al surgimiento de nuevos protagonistas en dicho sistema. Wolfish y Smith (2000) explican que en la época actual ya no es posible restringir la discusión sobre la distribución del poder y la estructura del orden global solo a la figura de los Estados y sus capacidades, pues esto sería ignorar la participación de los actores no estatales en la construcción de la gobernanza, cuya interacción incide, no mediante la capacidad (poder) sino, por medio de la legitimidad y la autoridad que generan tanto convergencias como influencias respecto a normas, principios y procedimientos por medio de los cuales las decisiones se implementan (Beck, 2002: 61-62; Briceño, 2014: 23-34; Wolfish y Smith, 2000).

El creciente consenso en torno a repensar el modelo westfaliano mantiene dos corrientes de análisis divergentes: por una parte, se aborda el fenómeno como una decadencia del Estado y, por el otro lado, se desarrolla la hipótesis que el Estado se transforma de manera constante en respuesta a las nuevas circunstancias del sistema internacional, a fin de mantener su influencia, su posibilidad de incidir en la agenda global y reducir en lo interno la presión promovida desde el sistema internacional. Sobre la transformación del Estado, Wolfish y Smith plantean que, “en el siglo XVIII, los Estados recogían impuestos y declaraban la guerra en favor del monarca; en el siglo XIX el rol del Estado se centró en facilitar la industrialización mientras que en el siglo XX su mayor incidencia estuvo en fortalecer los procesos de construcción de las naciones y la red de seguridad social” (Wolfish y Smith, 2000: S63). En contexto, los estudios explican que los procesos de internacionalización y regionalización son la respuesta de las fuerzas internas y externas que inciden en el papel tradicional del Estado (Wolfish y Smith, 2000; Cutler, 2013; Sassen, 2007).

Más allá de la función de los Estados, la configuración de la agenda global está afectada por múltiples actores de distinta naturaleza que con o sin “poder” ejercen influencia. Las teorías de la globalización estudian esta particularidad desde la relativización del concepto de soberanía y la reconfiguración del poder. Al respecto, resulta útil revisar los postulados del surgimiento de los “múltiples centros de poder” que miran la relación entre legitimidad (esferas de autoridad) y poder, y que sugieren que el Estado puede entenderse no como un agente unitario sino como un sistema de centros de poder, como una de muchas esferas de autoridad incidiendo en los regímenes de gobernanza. En este caso, el Estado no prevalece como regulador en áreas en las cuales gobierna el bien público y la acción colectiva (Wolfish y Smith, 2000).

Estos enfoques permiten mirar la creciente participación de los parlamentos en el sistema internacional. ¿Cómo participan los parlamentos?, ¿cuál es su incidencia en la configuración de los regímenes de gobernanza? y ¿cómo esta participación incide en un Estado? Este artículo centrará su atención en la relación entre los parlamentos nacionales y los procesos de regionalización (regionalismo) de América del Sur, en particular, los procesos que han surgido en el transcurso del siglo XXI. ¿Existe participación de los parlamentos en estos procesos?, ¿cómo se ha dado esta participación, más allá del proceso legislativo de aprobación de los tratados internacionales y qué puede

esperarse? Para explicar esta relación es necesario hablar sobre el planteamiento de los objetivos y posibles incidencias de la institucionalidad parlamentaria sobre los Estados; y desde esta comprensión, ver si se ha desarrollado esta institucionalidad alrededor de los procesos de regionalismo y cómo ha sucedido. Para esto, también es necesario reseñar los procesos de regionalismo a los que hace referencia este artículo y que son Unasur, Alianza del Pacífico y Celac, así como sus antecesores Mercosur y CAN.

2. Una mirada a las instituciones parlamentarias internacionales

Para empezar, es necesario reseñar los estudios sobre las instituciones parlamentarias internacionales y en su contexto revisar la manera en la que se ha configurado su utilidad en los procesos de regionalismo en América del Sur. La academia recoge la gestión internacional de los parlamentos, ya sea desde el análisis de su institucionalidad, desde la definición de su personalidad jurídica internacional o desde su participación en la estructura de la gobernanza global. Aunque la literatura es calificada por la academia como incipiente, en tanto no ha sido capaz de integrar el surgimiento de estas instituciones como un problema de la sociedad global, son en especial relevantes los aportes de Kissling (2011) y Cutler (2013), quienes han investigado respecto al surgimiento de las organizaciones internacionales parlamentarias, su historia y han venido desarrollando una clasificación en función de su naturaleza, sus mandatos, sus objetivos y su estado de vigencia (Wolfish y Smith, 2000).

En contexto, Cutler (2013) ofrece una definición de lo que son las instituciones parlamentarias internacionales, basándose en las categorías de sistemas presentes en los diversos estudios de Luhmann, y las describe como foros multilaterales regulares, de naturaleza consultiva o legislativa, que por sí mismas constituyen una organización internacional o que forman parte de un organismo internacional y en las cuales participan al menos tres unidades “transgubernamentales” por intermedio de parlamentarios delegados quienes integran los parlamentos nacionales o que fueron elegidos por voto en los distintos Estados. Esta definición está fundamentada en la personalidad jurídica internacional de las instituciones y puede parecer restrictiva frente a los estudios que sobre las mismas instituciones desarrolló Claudia Kissling (2011), quien generó una clasificación a partir de mirar a las relaciones parlamentarias más allá del criterio de las instituciones intergubernamentales presente en el concepto de Cutler.

Puede verificarse que las diferencias entre las clasificaciones de Cutler y Kissling, en alguna medida, están derivadas del desarrollo que las instituciones parlamentarias internacionales tuvieron en el tiempo que separa ambas investigaciones, así como en el surgimiento de debates en torno a las capacidades de las organizaciones y sobre todo en la intención que motivó a los autores a generar una clasificación. Mientras Cutler hace un análisis sociológico de las organizaciones y en función de esto establece una tipología rigurosa, Kissling levanta un mapa de entidades que operan en el sistema internacional, en las que participan los parlamentarios y las clasifica en función de su origen, sus mandatos y sus objetivos. Para los propósitos de este trabajo se tomará en cuenta la clasificación propuesta por Cutler en tanto está relacionada con la influencia política que puede ser de mayor utilidad para explicar la gestión de los parlamentos en el sistema internacional, conforme al marco propuesto en la primera parte de este trabajo (Cutler, 2013; Kissling, 2011).

La clasificación de Cutler (2013) parte del concepto que él presenta y que está ligado a la institucionalidad con lo cual en primer lugar cataloga los espacios de intercambio parlamentario en función de la periodicidad de sus encuentros; su siguiente criterio es la naturaleza del vínculo que une a las partes que conforman la institución y en este criterio se asume como óptimo valor la condición de “personalidad jurídica internacional”; finalmente, se refiere a los requisitos de operación de las instituciones, en donde a cada categoría le asigna unas características empíricas. Cutler utiliza este esquema para identificar un proceso de desarrollo de las instituciones parlamentarias internacionales. A continuación se presenta un resumen de la propuesta de Cutler que servirá para identificar en qué grado de desarrollo se encuentran las instituciones parlamentarias internacionales en los procesos de regionalismo en América del Sur y a partir de esto se analizará el papel de los parlamentos nacionales en el surgimiento y vigencia de estos espacios (Cutler, 2013: 112 y 116)

Tabla 1
Resumen de la propuesta de Robert M. Cutler respecto al surgimiento y desarrollo de las organizaciones internacionales parlamentarias

Nivel organizacional	Grupo social	Requisitos de funcionamiento	Características
Legislatura	Autoridad transnacional institucionalizada		Autoridad legislativa directa y obligatoria sobre el organismo internacional o sus miembros
Parlamento	Cuerpo deliberativo institucionalizado	Operativo por sí mismo	Vigilancia disuasiva directa sobre el organismo internacional o sus miembros
Asamblea	Asociativo	Supervisión sobre otras instituciones	Reuniones regulares de seguimiento al establecimiento permanente de la institución
Congreso	No asociativo		Reunión para el establecimiento de la institución

Fuente: Robert M. Cutler (2013). Resumen del esquema de epigénesis y desarrollo funcional con especificaciones de sus indicadores empíricos para las instituciones parlamentarias internacionales.

Bajo el esquema de Cutler (2013) o el de Kissling (2011), el estudio del desarrollo de las instituciones parlamentarias en América del Sur ofrece amplias posibilidades de investigación. Este trabajo se limita a la relación entre los parlamentos y los procesos de regionalismo en tanto esta correspondencia parece ofrecer evidencia sobre la consideración de la teoría de múltiples centros de poder por parte de los Estados, a la que se hace referencia en la primera parte de este artículo. Una vez presentada la reseña sobre las instituciones parlamentarias internacionales, se hablará sobre los procesos de regionalismo en los cuales se analizará el papel de los parlamentos nacionales. En este caso serán tres los procesos de regionalismo surgidos a partir del siglo XXI en América del Sur: la Alianza del Pacífico, Unasur y Celac.

3. Regionalismo y participación parlamentaria de América del Sur

En la construcción del nuevo orden internacional, el regionalismo se mira en la academia como un mecanismo de respuesta desde los Estados a la inestabilidad provocada por el constante cambio del sistema internacional y la presión de la globalización. Las visiones más optimistas consideran a las distintas formas del regionalismo dentro de las posibilidades de la nueva gobernanza global. En palabras de Sierra (2012), por medio de estas “se transita de un mundo de naciones a un mundo de regiones más o menos integradas” (Sierra, 2012: 56). Al respecto, Malamud (2013: 6) habla del regionalismo como una expresión paraguas que cubre distintos fenómenos y citando a Hurrell (1995) los enumera como: a) regionalización, b) conciencia e identidad regional, c) cooperación interestatal regional, d) integración regional promovida por los Estados, y e) cohesión regional. Sobre esta clasificación aclara que en los últimos tres casos su existencia corresponde o bien al resultado de las decisiones formales de los Estados, como en el caso de la cooperación o la integración, o que surgen como consecuencia de esas decisiones, como en el caso de la cohesión regional (Sierra, 2012: 60; Briceño, 2014; Suárez, 2014; Malamud, 2013: 10).

Malamud (2013) utiliza esta clasificación como contexto para hablar del regionalismo en América Latina, y caracterizar que estos son procesos que se establecen en planos subregionales y que no tienen un núcleo o un centro político, remarcando que en la región existe un regionalismo segmentado donde algunos procesos presentes se sobreponen con otros tanto en términos geográficos como en patrones institucionales. Por otra parte, Briceño (2014) explica los cambios en el regionalismo a partir de una reconfiguración de las relaciones intrarregionales y al surgimiento de una nueva visión sobre el regionalismo denominado “regionalismo posliberal”, originado a finales de la década de 1990 tras el fracaso de las negociaciones del Área de Libre Comercio para las Américas. En contexto, cabe pensar, analizando el multilateralismo en las Américas, que las dificultades surgidas en torno a consolidar un régimen multilateral se deben a las “modificaciones importantes de la sociedad global y la inserción de Latinoamérica en ella, que a su vez provocó transformaciones estructurales en la región” (Bonilla, 2012: 83).

Bajo estas perspectivas los países de América del Sur participan de uno o varios procesos de regionalismo. Por una parte, se encuentran la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y el Mercado Común del Sur (Mercosur) que, más allá de sus resultados, corresponden al modelo de los procesos de integración de la década de 1990. Por otra parte, se registran los procesos surgidos a partir del siglo XXI, cuando en términos de Briceño (2014) se reconfigura la región hacia un regionalismo posliberal y en ese contexto se encuentran la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac) y la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA). Finalmente, y rompiendo con el esquema planteado sobre el regionalismo posliberal, desde el año 2013 hasta el 2015 se configura un nuevo bloque que corresponde a la Alianza del Pacífico. Para el presente análisis, se tomará en cuenta la clasificación propuesta por Hurrell (1995) y recogida por Malamud (2013).

En relación con el tema que nos ocupa, a excepción de la Alternativa Bolivariana para las Américas, los distintos procesos de regionalismo han contemplado la participación parlamentaria en formas que son consecuentes con el alcance y la profundidad

con la cual están pensados los procesos de regionalismo de los que parten. Por ejemplo, tanto la CAN como el Mercosur, que corresponden al modelo de integración promovida por los Estados, configuraron institucionalidad parlamentaria formal con la intención de impulsar la integración y promover armonización normativa entre sus miembros. Según la evidencia, ambos parlamentos estarían en el rango de un cuerpo deliberativo institucionalizado en términos de Cutler (2013). Al revisar la estructura y atribuciones previstas en los textos de sus protocolos constitutivos se entiende que existe una intención de acercarse al surgimiento de normativa común regional y, en el caso del Parlamento del Mercosur (Parlasur), incluso se encuentran algunas características relacionadas con las de una autoridad legislativa directa. Esta referencia puede apreciarse en el artículo 4, numeral 12, del Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur y en el artículo 12, literales e) y f) del Protocolo Constitutivo del Parlamento Andino.

En un caso similar, aunque aún lejos de consolidar su existencia, se encuentra el Parlamento de la Unión de Naciones Suramericanas. Así, en el artículo 17 del tratado constitutivo del proceso de integración se crea el Parlamento Suramericano como parte de la institucionalidad del proceso y se establece en un artículo transitorio una Comisión Especial conformada por representantes de los parlamentos nacionales y subregionales, con el objetivo de elaborar el proyecto de protocolo adicional que institucionalizaría al Parlamento Suramericano. Analizando los textos antes descritos bajo la teoría de Cutler (2013), nos encontramos con una entidad en grado asociativo aunque en su caso ya se ha resuelto sobre la voluntad de su creación. Es importante distinguir que en el tratado constitutivo de Unasur se establece un límite temporal para la consolidación del Parlamento Suramericano; de ello se entiende que, a la fecha de firma del tratado constitutivo de Unasur, los ejecutivos manifestaban plena voluntad para conocer sobre el protocolo adicional y constituir el Parlamento Suramericano.

Antes de seguir con el análisis que nos ocupa, debe mencionarse que la institucionalización del Parlamento del Mercosur se da entre los años 2005 y 2006, mientras que el tratado constitutivo de Unasur, que al crear la institucionalidad del proceso incluye como órgano al Parlamento Suramericano, ocurre en el año 2008. Esta referencia puede tener utilidad para entender algunas reflexiones que desde la academia se hacen respecto a la relación entre Mercosur y Unasur. Por ejemplo, que el surgimiento de Unasur se entiende como una profundización de la integración de la CAN y el Mercosur más la adhesión de Chile, Guyana y Suriname. Para algunos autores, el surgimiento de Unasur se explica desde el cambio de enfoque en la integración, dado por el arribo de Gobiernos neodesarrollistas (Briceño, 2014; Quiliconi, 2013).

En el caso de la Alianza del Pacífico, la institucionalidad generada a partir del acuerdo marco (acuerdo de constitución) está específicamente vinculada con la estructura de los poderes ejecutivos de sus cuatro miembros. Es una estructura simple que, según Levi y Reggiardo (2016: 9), “en materia funcional y normativa, deja de lado por completo la lógica de las complejas estructuras creadas por sus antecesores directos”. En este caso es la iniciativa de los parlamentos nacionales de los países miembros la que involucra a los Parlamentos de los Estados miembros a ser parte de este proceso. Así, desde el año 2013 existe una comisión de seguimiento parlamentario al tratado constitutivo de la Alianza del Pacífico. Esta estructura estaría en el rango no asociativo, lo que es concordante con la tendencia institucional propuesta en el

acuerdo marco que plantea un esquema de cooperación entre los miembros y no un esquema funcional en términos de estructura institucional.

Por otra parte, en el caso de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac) encontramos el grado menos institucionalizado de regionalismo y, sin embargo, el de mayor carácter político como proceso. Malamud (2013: 3) reflexiona sobre las organizaciones internacionales alrededor de un postulado de Clive Archer (2001), quien sostiene que estas pueden desarrollar tres tipos de roles: el primero es ser una arena de diálogo y cooperación; el segundo es que las organizaciones pueden asumirse como instrumentos a ser utilizados por otros actores (sus Estados parte); y el tercero es que pueden asumir una identidad independiente como actores en búsqueda de sus objetivos propios. En este contexto, Malamud (2013) sostiene que la Celac es un espacio político que lleva la voz política de la región. La Celac no se acerca si quiera a la idea de conformar una estructura parlamentaria; sin embargo, a partir de su participación como representante de Latinoamérica en la reunión intra-regional con la Unión Europea participa en conjunto con su par parlamentario que es el Parlamento Latinoamericano y Caribeño, organización internacional que surge en la década de 1960 y alcanza plena institucionalidad en 1987.

¿Cuál es, entonces, la participación de los parlamentos nacionales en los procesos de regionalismo; son los parlamentos en Sudamérica actores que intervienen con influencia en el sistema internacional y particularmente en los procesos de integración de sus países? Más allá de su rol institucional dentro de los Estados, donde tienen la función de aprobar los tratados internacionales, los parlamentos sudamericanos han sido actores principales en la consolidación de los procesos de regionalismo. Como lo indica Cutler (2013), los parlamentos se articulan a partir de reuniones parlamentarias que pueden asemejarse a lo que para los ejecutivos latinoamericanos representa la diplomacia de cumbres; desde estos espacios se generan interacciones que promueven desde la adopción de declaraciones o resoluciones, que operan como mecanismos deliberativos para generar influencia, hasta la producción de acuerdos interparlamentarios para adoptar principios normativos marco que favorezcan legislaciones mejor coordinadas en contextos regionales. En resumen, cuando los parlamentos se articulan profundizan el diálogo político.

En los distintos procesos de regionalismo en América del Sur, los parlamentos nacionales han sido activos protagonistas. Es necesario destacar las diferencias que existen en la participación parlamentaria para cada proceso de regionalismo, a fin de alcanzar una mejor reflexión respecto al rol de estos espacios, así: en procesos como la CAN y Unasur, la iniciativa de conformación de los parlamentos regionales surge de los tratados constitutivos de los procesos de integración; en cambio, en el caso del Mercosur, surge con posterioridad a la firma del tratado constitutivo; en el caso de la Alianza del Pacífico, ocurre lo opuesto, son los parlamentos nacionales de los Estados parte los que toman la iniciativa de iniciar el diálogo parlamentario; finalmente, en el caso del Parlamento Latinoamericano y Caribeño (Parlatino) ocurre algo totalmente diferente, ya que el Parlatino existía con plena institucionalidad mucho antes de que se iniciaran los procesos de conformación de la Celac. A continuación se presenta una contextualización de cada uno de estos espacios en relación con los procesos de regionalismo que existen (Mercosur, 2005; CAN, 2003; Unasur, 2008; Parlatino, 1996; Alianza del Pacífico, 2013).

El Parlamento Latinoamericano y Caribeño surge por la gestión de los parlamentos nacionales que desde 1964 buscaron la institucionalización de este espacio como un mecanismo articulador que promueva la integración regional; finalmente, en 1987 los ejecutivos de la región firmaron el tratado de institucionalización del Parlatino. Desde esa instancia han logrado convertirse en un mecanismo articulador de principios en las legislaciones de sus países miembros; en los últimos años, por ejemplo, han generado resultados en temas como telecomunicaciones, participación política de la mujer, soberanía alimentaria y derechos del consumidor. Dado que logró alcanzar un proceso pleno de vigencia institucional, es un espacio que también sirve para la articulación de los bloques políticos regionales y permite la consolidación de sinergias entre las distintas representaciones políticas. Su desarrollo institucional también le ha otorgado solvencia, logrando mantener su vigencia a pesar de los cíclicos cambios en la visión política de sus Estados parte. Esto es sin duda una ventaja frente a otros espacios parlamentarios que han sufrido embates ante los cambios políticos regionales, como es el caso de la CAN y su Parlamento Andino (Parlatino, 1996).

En el caso del Parlamento Suramericano, los parlamentos nacionales asumieron la posta de la Comisión Especial establecida en la transitoria del tratado constitutivo de Unasur. Un primer intento derivó en una reunión parlamentaria en la Asamblea Nacional de Ecuador, en la que se debatió sobre el camino hacia la institucionalización del parlamento; esto se dio en el año 2010. Sin embargo, el proceso se retoma en el año 2014, cuando el Secretario General de Unasur solicita a la Asamblea Nacional del Ecuador y a la Cámara de Diputados de Bolivia que se retome el trabajo con ocasión de la realización de la Cumbre de Presidentes de Unasur en Ecuador. Es necesario en este punto recordar que en el tratado constitutivo de Unasur se menciona que el Parlamento Suramericano tendrá su sede en Cochabamba, Bolivia, y que el Gobierno de Bolivia ha tomado gran interés en el tema, asumiendo la obligación de construir la sede para el Parlamento (Asamblea Nacional del Ecuador, 2015; Unasur, 2008).

En contexto con el proceso, en diciembre de 2014 se instauró la primera mesa de diálogo y convergencia de presidentes de parlamentos de Unasur, con miras a cumplir con el mandato del tratado constitutivo. A partir de la primera reunión de la mesa se estableció una comisión técnica *ad hoc* responsable de la elaboración de los documentos que permitirían avanzar a la institucionalización del Parlamento Suramericano. El proceso lleva hasta la fecha dos reuniones de la Mesa de Convergencia y cuatro reuniones de la mesa *ad hoc* y su principal reto es trabajar en un modelo de institucionalización que responda a las necesidades de los Estados parte, más allá de las lógicas inestables, propias de los procesos de regionalismo actuales, que exigen respuestas inmediatas según las características de la globalización a la que enfrentan (Asamblea Nacional del Ecuador, 2015; Unasur, 2008).

Finalmente, en el caso de la Alianza del Pacífico, los parlamentos de los Estados parte se convocaron en una reunión de presidentes de parlamentos que dio lugar a la creación de una comisión parlamentaria de seguimiento al acuerdo marco del proceso. La comisión mantuvo dos reuniones durante el año 2013, e institucionalizó un mecanismo de presidentes de parlamentos y una comisión de seguimiento a la implementación del acuerdo marco; esta última conformada por al menos seis parlamentarios de cada Estado parte y se reúne al menos dos veces al año. En el caso de la Alianza del Pacífico, la participación de los parlamentos nacionales en la

estructuración de la Comisión Interparlamentaria de seguimiento ha ido de la mano con la postura que cada Estado miembro tiene frente al proceso, como si existiera concordancia entre la política exterior y la gestión de los parlamentos. Esto es sobre todo visible al analizar la forma en la que la importancia que da el acuerdo marco al respeto a los acuerdos de libre comercio firmados por cada parte con terceros países se evidencia en los objetivos de la comisión parlamentaria de seguimiento, que expresa como una de sus funciones vigilar la correcta correspondencia entre las distintas normas, a fin de viabilizar el cumplimiento de los objetivos tanto del acuerdo marco, así como de las obligaciones contraídas a partir de los tratados de libre comercio (Alianza del Pacífico, 2013).

4. Conclusiones

A pesar que la política exterior de un país es propia de los poderes ejecutivos, la creciente influencia de otros poderes de un mismo Estado en el sistema internacional abre la posibilidad de alterar los resultados de la misma. Si bien es el Ejecutivo el que formula la política, su implementación deriva en la posibilidad de influenciar la opinión de otros actores en el sistema internacional y es precisamente esto lo que puede darse mediante la participación parlamentaria; prueba de ello es la preocupación de algunos poderes ejecutivos respecto a ciertos temas promovidos desde los parlamentos. Tal vez el caso que ha tenido más resonancia recientemente en América del Sur es la participación de los legisladores venezolanos de oposición en distintos espacios parlamentarios y en organismos regionales, como en el caso del actual presidente de la Asamblea, Henry Ramos Allup o de la asambleísta María Corina Machado en años anteriores con la Organización de Estados Americanos.

Ante esta posibilidad de influencia, que a criterio de Kertesz (1959) dificulta establecer claras líneas entre los imprevistos de la política y los errores de la diplomacia, se abre un doble esquema frente al regionalismo y los parlamentos. Por una parte, los Ejecutivos buscan concentrar grandes capacidades en lo externo para mantener pleno control sobre su política exterior y reducir incidencias que desde lo doméstico puedan alterar lo externo; por ejemplo, en la implementación de los mecanismos *fasttrack* que tuvieron a cargo generar acuerdos bilaterales de comercio en EE. UU., en los cuales el Ejecutivo acordó con el Congreso conservar para sí la posibilidad de que estos documentos no requieran del debate parlamentario para su aprobación; o la diplomacia de cumbres de la Celac, que permite a los Ejecutivos de los países latinoamericanos articular acciones desde sus estructuras nacionales y coordinar políticas regionales.

Por otra parte, los parlamentos superan estas dimensiones y abren sus posibilidades de participación en los procesos de regionalismo, ya sea mediante la creación formal de instancias parlamentarias regionales, como en el caso de Unasur y Alianza del Pacífico; como a partir del acercamiento de instancias existentes frente a nuevos procesos, como el caso entre el Parlamento Latinoamericano y Caribeño y el proceso de Celac. A pesar que en los tres casos estos espacios existen como expectativa, su sola posibilidad es una certeza de que los Estados distinguen a los parlamentos como influyentes en los procesos de gobernanza y política pública. De esta forma, puede entenderse la idea de John Ruggie, recogida por Wolfish y Smith (2000), acerca de

observar cómo el poder y el proceso social legítimo se transforma para proyectar autoridad política.

En general, como lo ha señalado Malamud (2013), los procesos de regionalismo en América del Sur tienen una retórica propia, generan gran expectativa y promueven resultados ambiciosos. En particular, los procesos desarrollados en el siglo *xxi* reafirman la hipótesis relacionada con el perfil político que ha caracterizado su nacimiento y vigencia (Briceño, 2014). A partir de esta relación es posible identificar una brecha entre lo que se construye como estructura formal del proceso y lo que se materializa del mismo. En el caso de los parlamentos de Unasur y de la Alianza del Pacífico, a pesar de la voluntad política explícita de las partes por promover la creación de instancias parlamentarias, son discretos los avances logrados al respecto. La voluntad de participar de los parlamentos es evidente, ¿cuál sería la razón que explica el letargo con el que avanzan estos procesos?

Para responder esta pregunta, se puede reflexionar respecto a la condición de alta expectativa generada por los procesos de regionalismo y a la tradición de la diplomacia de cumbres que ha operado en los Poderes Ejecutivos de la región. Nótese que entre Ejecutivos políticamente afines se han generado, a partir de las declaraciones de las cumbres presidenciales, compromisos que son factibles de cumplir mediante las políticas internas de cada Estado; este mecanismo les ha permitido tener una mayor operatividad y promover la imagen de los procesos. A la par, se ha facilitado el intercambio parlamentario por medio del cual es evidente que los procesos ganan legitimidad y que además sugiere la idea de una estructura regional más profunda, sin que esto último haya sucedido efectivamente. Aquí resulta útil cerrar la reflexión con la evidente dificultad que representa para los Estados de América del Sur la idea de la soberanía común y mucho más la de *acquis communautaire* (Cutler, 2013).

Al analizar el caso de la Celac, regresa con mayor fuerza la idea de la diplomacia de cumbres y encontramos a los Poderes Ejecutivos cooperando sin que exista una estructura organizacional formal o un tratado constitutivo. Del discurso de los presidentes de los países miembros de Celac, la intención más abierta hacia la construcción de un parlamento la expresó el presidente de Bolivia Evo Morales, sin que haya logrado la resonancia suficiente para promover esta iniciativa como parte de la declaratoria de alguna de las cumbres presidenciales. Sin embargo, Celac es la contraparte de la Unión Europea en las negociaciones interregionales, en las cuales también opera el Parlamento Latinoamericano y Caribeño como par correspondiente del Parlamento Europeo. Durante el año 2016, el Parlamento Latinoamericano se ha acercado a la Celac y ha encontrado apertura para abrir un espacio de convergencia. Dada la institucionalidad que posee el Parlamento Latinoamericano, este espacio podría ser importante para fortalecer la Celac.

En este punto es válida la referencia sobre los parlamentos que han configurado plena institucionalidad en la región. Por ejemplo, tanto el Parlatino como el Parlamento Andino obtuvieron plena institucionalidad jurídica a partir de las décadas de 1980 y 1990. Al respecto caben dos reflexiones: una relativa al auge del liberalismo institucional durante los años de surgimiento de estas instancias, que veía a las organizaciones como la respuesta a la estabilidad en la comunidad de Estados. Otra relativa a la confianza de los países en la posibilidad de lograr identidad común en

la región, plasmando la idea de una unidad latinoamericana y nación común que había surgido en la década de 1970 (Bonilla, 2012). De alguna manera, existía una predisposición mayor al surgimiento de estas instancias.

Otra reflexión relativa a las diferencias en la institucionalidad parlamentaria generada en los procesos de regionalismo del siglo xxi puede estar alrededor del fortalecimiento del presidencialismo en América Latina. Los Ejecutivos requieren amplias capacidades de gestión, resultados visibles y de corto plazo. En esta perspectiva, un parlamento y normativa comunitaria pueden convertirse en un elemento muy demandante para los procesos internos que cada Ejecutivo debe resolver dentro de sus países. Un ejemplo alrededor del tema puede ser la conflictividad que generó el establecimiento del Arancel Externo Común durante los procesos de la década de 1990 frente a las negociaciones bilaterales de los tratados de libre comercio entre algunos países de América del Sur y Estados Unidos o la Unión Europea.

5. Bibliografía

- Archer, Clive (2001). *International Organizations*. New York: Routledge.
- Alianza del Pacífico (2013). “Reunión de los Presidentes de Parlamentos de la Alianza del Pacífico”. Recuperado el 1/9/2016 de <https://alianzapacifico.net/?wpdmdl=2168>.
- _____ (2013). “Declaración de Presidentes de Parlamento de los Estados Miembros de la Alianza del Pacífico”. Recuperado el 1/9/2016 de <https://alianzapacifico.net/?wpdmdl=2170>.
- Asamblea Nacional del Ecuador (2015). “Mesa de Diálogo de Presidentes y Presidentas de Parlamentos Nacionales de Unasur”. Primer documento de trabajo de la mesa técnica ad hoc.
- _____ (2015). “Reunión de la Mesa de Diálogo y Convergencia de Presidentas y Presidentes de Parlamentos Nacionales de los Países de Unasur”.
- Beck, Ulrich (2002). “The Cosmopolitan Perspective: Sociology in the second age of Modernity”. En Steven Vertovec & Robin Cohen, comp. *Conceiving Cosmopolitanism: Theory, Context and Practice*. Oxford: University Press: 61-85.
- Bonilla, Adrián (2012). “Multilateralismo contemporáneo en las relaciones entre América Latina y Estados Unidos”. En Francisco Rojas Arabena, comp. *América Latina y el Caribe: vínculos globales en un contexto multilateral complejo*. San José: Flacso-Costa Rica: 81-88.
- Briceño Ruiz, José (2014). “Del regionalismo abierto al regionalismo poshegemónico en América Latina”. En Willy Soto Acosta, comp. *Política internacional e integración regional comparada en América Latina*. San José: Flacso-Costa Rica: 23-34.
- Cutler, Robert M. (2013). “International Parliamentary Institutions as Organizations”. *Journal of International Organizations Studies*, vol. 4, Special Issue. Recuperado el 27/10/2016 de goo.gl/vojXD1.
- Hurrell, Andrew (1995). “Regionalism in Theoretical Perspective”. En Louise Fawcett & Andrew Hurrell, ed. *Regionalism in World Politics: Regional Organization and International Order*. Oxford: Oxford University Press.

- Jessup, Philip C. (1951). "Random Elements in the Formulation and Execution of Foreign Policy". *The American Philosophical Society*, vol. 95, n.º 2: 93-99.
- Kertesz Stephen D. (1959). "Diplomacy in the Atomic Age: Part II". *The Review of Politics*, vol. 21, n.º 2: 357-388.
- Kissling, Claudia (2011). "The legal and political status of international parliamentary institutions". *International Democracy Report*, n.º 1: 1-76.
- Levi, Michel y Giulliana Reggiardo (2016). "La Alianza del Pacífico en el regionalismo sudamericano actual". *Revista Mexicana de Política Exterior*, n.º 16: 187-204.
- Malamud, Andrés (2013). "Overlapping Regionalism, No Integration: Conceptual Issues and the Latin American Experiences". EUI: Working Papers, Global Governance Programme 42: 1-20.
- Parlamento Andino (1996). "Protocolo Adicional". Recuperado el 8/10/2016 de goo.gl/l8qWgr.
- _____ (2002). "Acuerdo de Integración Subregional Andino". Recuperado el 1/9/2016 de <http://www.comunidadandina.org/Documentos.aspx>.
- Parlamento del Mercosur (2005). "Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur". Recuperado el 26/8/2016 de goo.gl/R2eYqa.
- Quiliconi, Cintia (2013). "Modelos competitivos de integración en el hemisferio occidental: ¿liderazgo competitivo o negociación mutua?". *CIDOB d' afers internacionals*, n.º 102: 147-168.
- Sassen, Saskia (2007). *Una sociología de la globalización*. Buenos Aires: Katz Editores.
- Sierra, Narcís (2012). "Cambios y continuidades del sistema global: implicaciones para Occidente". En Francisco Rojas Arabena, comp. *América Latina y el Caribe: vínculos globales en un contexto multilateral complejo*. San José: Flacso-Costa Rica. 55-66.
- Suárez Ulloa, Max (2014). "Globalización vis a vis Integración Regional". En Soto Acosta, Willy, comp. *Política internacional e integración regional comparada en América Latina*. San José: Flacso-Costa Rica: 17-20.
- Unión de Naciones Suramericanas [Unasur] (2008). "Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas". Recuperado el 1/9/2016 de goo.gl/1LskKc.
- Wolfish, Daniel & Gordon Smith (2000). "Governance and Policy in a Multicentric World". *Canadian Public Policy*, vol. 26. Supplement: S51-S72.