

VNiVERSiDAD D SALAMANCA

~ MASTER EN CiENCIA POLíTiCA~

iNTEGRACiÓN POLíTiCA Y REGiONAL ~ PROF. OLiViER DABÈNE.

PARLAMENTOS SVPRANACIONALES
Y REPRESENTATiViDAD NACiONAL EN LATiNOAMÉRICA.

SALAMANCA

2009

Parlamentos Supranacionales y Representatividad Nacional en Latinoamérica.

PEREZ, Javier; LLANO, Maria Mercedes; ALVES, Mariana Lopes; RAMIREZ, Claudia.

Contenido

Introducción	4
1. Ejes temáticos del estudio.....	5
1.1. Representación partidista en los parlamentos supranacionales	5
1.2. Representación regional en los parlamentos supranacionales	5
1.3. Representación ideológica en los parlamentos supranacionales	5
1.4. Afinidad temática de las representaciones nacionales en los parlamentos supranacionales.....	5
2. Los Casos	6
2.1. Parlamento del Mercosur	6
2.1.1. Creación y Características del Parlamento del Mercosur	6
2.2. El Parlamento Andino.....	17
2.2.1. Creación y características.....	17
2.2.2. Representación partidista en el Parlamento Andino	17
Bolivia	18
Colombia	19
Perú	20
Ecuador	22
2.2.2.1. Representación regional (territorial) en el Parlamento Andino	23
Bolivia	23
Colombia	24
2.2.2.2. Representación ideológica en el Parlamento Andino	25
Bolivia	25
Colombia	26
Perú	26
2.2.3. Afinidad temática de las representaciones nacionales en Parlamento Andino..	26
Conclusiones	27
BIBLIOGRAFÍA.....	28

Parlamentos Supranacionales y Representatividad Nacional en Latinoamérica.

PEREZ, Javier; LLANO, Maria Mercedes; ALVES, Mariana Lopes; RAMIREZ, Claudia.

Índice de Tablas

Tabla 1 Relación entre Escaños y Población en Mercosur (2006-2010).....	8
Tabla 2 Representación Política Nacional y Supranacional de Uruguay (2009).....	8
Tabla 3 Representación Política Nacional y Supranacional de Brasil (2009)	9
Tabla 4 Representación Política Nacional y Supranacional de Argentina. (2009).....	9
Tabla 5 Representación de Paraguay en el Mercosur (2009).....	10
Tabla 6 Relación entre porcentaje de escaños regionales y porcentaje de escaños nacionales por departamento, estado o provincia. Cámara Senadores y Cámara Diputados en Uruguay.....	11
Tabla 7 Relación entre porcentaje de escaños regionales y porcentaje de escaños nacionales por departamento, estado o provincia. Cámara Senadores y Cámara de Diputados en Brasil.....	12
Tabla 8 Relación entre porcentaje de escaños regionales y porcentaje de escaños nacionales por departamento, estado o provincia. Cámara Senadores y Cámara de Diputados en Argentina.	13
Tabla 9 Participación de los Parlamentarios en Comisiones Vinculadas a Relaciones Exteriores (RREE) en las Cámaras Nacionales.....	14

Índice de Gráficos

Grafico 1 Polarización de los Bloques Nacionales	15
Grafico 2 Polarización de la delegación de Brasil	16
Grafico 3 Polarización de la delegación de Argentina	16
Grafico 4 Polarización de la delegación de Uruguay	16
Grafico 5 Polarización de la delegación de Paraguay	16
Grafico 6 Polarización Partidaria en Mercosur.....	16
Grafico 7 Composición del Congreso. Bolivia (2006-2010)	18
Grafico 8 Representación boliviana en el Parlamento Andino.....	18
Grafico 9 Composición del Congreso. Colombia (2006-2010).....	19
Grafico 10 Representación colombiana en el Parlamento Andino	20
Grafico 11 Composición del Congreso (Perú).....	21
Grafico 12 Parlamentarios andinos (Perú)	21
Grafico 13 Composición de la Asamblea (Ecuador).....	22
Grafico 14 Parlamentarios andinos (Ecuador).....	23
Grafico 15 Parlamentarios andinos (Bolivia)	24
Grafico 16 Parlamentarios andinos (Colombia).....	25

Introducción

Los órganos deliberativos supranacionales, sin tomar en cuenta su funcionalidad, se entiende que deberían reflejar las posiciones políticas internas o políticas nacionales sobre temas de integración. Lo que se pretende en este ensayo es estudiar, por medio de factores que serán descritos posteriormente, las características de los órganos legislativos nacionales que se reproducen, coinciden o distancian de las representaciones (electas o designadas) enviadas a instancias supranacionales. En consonancia con lo anterior, los parlamentos supranacionales adquieren sus propias dinámicas, que pueden o no ser análogas a las de los nacionales, al contener a representantes de diversa ideología u origen partidario.

Los dos parlamentos que se estudian son: el Parlamento del Mercosur (Parlasur) y el Parlamento Andino. El primero está integrado por cuatro países (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay), con funciones deliberativas, y un número total de miembros que asciende a 72 parlamentarios (18 por cada país). El segundo, el Parlamento Andino, integrado también por cuatro países (Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú), tiene funciones deliberativas, y cuenta con 20 parlamentarios, cinco por cada país.

En tres de los ocho casos existe elección por sufragio universal de los representantes (Ecuador, Paraguay y Perú), mientras que en el resto son los Parlamentos nacionales los que designan a los miembros a la instancia supranacional. Este aspecto es relevante, porque se evalúa comparativamente los resultados de cada arreglo sobre la determinación de la delegación en términos de proporcionalidad, origen territorial y partidista.

Cuatro son los ejes temáticos que aborda el trabajo: 1) la representación partidista, 2) el origen territorial de las delegaciones, 3) las características ideológicas de las delegaciones, y 4) la afinidad temática de las mismas. Con motivo de facilitar la lectura de los hallazgos y la posibilidad de interpretación cabal de los fenómenos de manera conjunta, el trabajo se estructura por casos. Para fines comparativos, las conclusiones identifican patrones comunes, y distancias entre ambos casos de estudio.

1. Ejes temáticos del estudio

1.1. Representación partidista en los parlamentos supranacionales

Esta sección describe de qué manera son representadas las fuerzas políticas nacionales en los parlamentos supranacionales. Como se describe en epígrafes anteriores, en países en los que la elección por sufragio universal aún no ha sido verificada, la reglamentación regional estipula el respeto de la proporcionalidad de la representación nacional. Se intenta verificar si dicha convención es acatada por los países miembros, o por el contrario, la representación presenta sesgos de algún tipo.

1.2. Representación regional en los parlamentos supranacionales

En este acápite, se analiza la procedencia regional (distrital) de los parlamentarios designados y elegidos a los parlamentos supranacionales. Como se mencionó líneas arriba, algunas configuraciones de sistemas electorales, en países con sufragio universal, tienden a representar solamente a los distritos con mayor densidad poblacional, aspecto que está sujeto a confirmación posterior. En el caso de países en los que la designación es realizada por los parlamentos nacionales, también resulta relevante analizar la procedencia territorial para encontrar en esta distribución algún tipo de patrón común.

1.3. Representación ideológica en los parlamentos supranacionales

El grado de polarización ideológica dentro de un país puede, o no, ser transferido a instancias supranacionales. En el caso de que no lo sea, la representación nacional se mostrará homogénea, y por consiguiente, la relevancia del conflicto ideológico interno no se evidencia. Por el contrario, si el grado de polarización es transmitido a instancias supranacionales, las fuerzas políticas deberán tender a aliarse por criterios ideológicos y no únicamente nacionales. La elevación del grado de polarización en la política partidista latinoamericana da cuenta de estos fenómenos.

1.4. Afinidad temática de las representaciones nacionales en los parlamentos supranacionales

Un tema relevante es el referido al grado de especialización de los parlamentos supranacionales. En este sentido, aunque desde una aproximación ciertamente incompleta, se intenta verificar si las representaciones nacionales cuentan con experiencia y/o especialidad en temáticas relacionadas con las relaciones internacionales, integración u otros conexos. Este resultaría un factor que pudiera, de algún modo, mostrar si los parlamentos nacionales (en el caso de designaciones de representantes vía parlamentos) otorgan importancia a las instancias supranacionales o integración.

2. Los Casos

2.1. Parlamento del Mercosur

Hacia fines del 2006 se instituyó el Parlamento del Mercosur conforme lo dispuesto por el Protocolo Constitutivo suscrito en diciembre del año 2005. La instauración de este órgano deliberativo contribuiría al fortalecimiento y profundización del proceso de integración del Mercosur en dos sentidos, por un lado, a través de la creación de un ámbito de representación ciudadana y, por otro lado, mediante el afianzamiento de un espacio de cooperación que agilizará la incorporación de la normativa del Mercosur a los ordenamientos jurídicos internos.

A tres años de la constitución del Parlasur resulta pertinente reflexionar sobre el nivel de alcance de los objetivos que le dieron origen. Si bien el Parlamento se encuentra en la fase inicial de un largo proceso de institucionalización que concluye en la adopción de un sistema proporcional atenuado y del sufragio directo, es oportuno efectuar un balance sobre el grado de cumplimiento de sus finalidades últimas. La presente conformación de este nuevo espacio deliberativo, ¿representa un avance hacia la democratización del Mercosur y hacia la armonización de la legislación? En otras palabras, ¿ha significado la construcción de un espacio común deliberativo en el que se refleje el pluralismo y las diversidades de la región? ¿Ha implicado la consolidación de un ámbito de intercambio en el que se estimule el interés de los legisladores por las problemáticas regionales? ¿Se ha priorizado alguna de las dos finalidades?

En este apartado se procura demostrar el limitado cumplimiento de tales finalidades en base al análisis del grado de representatividad del Parlamento del Mercosur.

2.1.1. Creación y Características del Parlamento del Mercosur

A partir de la necesidad de fortalecer el proceso de integración, los Estados Parte decidieron ampliar la dimensión parlamentaria del Mercosur, hasta ese momento representada por la Comisión Parlamentaria Conjunta (Racovschik). Esta disposición se materializó en el Protocolo Constitutivo firmado en diciembre del año 2005. Este documento contemplaba la constitución del Parlamento del Mercosur como órgano de representación de sus pueblos, independiente y autónomo.

La norma preveía un proceso de institucionalización del Parlamento del Mercosur a través de dos etapas. En la primera, comprendida entre el 31/12/06 y el 31/12/2010, se establecía un criterio de representación igualitario, correspondiendo 18 miembros cada uno de los Estados. En esta fase de transición, los órganos legislativos nacionales serían los encargados de establecer las modalidades de designación de sus respectivos parlamentarios. Para la segunda fase, extensiva desde el 1/01/2011 hasta el 31/12/2014, se estipulaba la elección directa de los parlamentarios así como también la adopción de un criterio de proporcionalidad atenuada para la integración del Parlamento del Mercosur, correspondiéndole 37 miembros a Brasil, 26 a Argentina y 18 miembros

tanto a Paraguay como a Uruguay. A partir de la conclusión de esta etapa, el Parlamento estaría compuesto conforme a un criterio de representación poblacional decreciente, según lo dispuesto en el Acuerdo Político firmado en abril del 2009, siéndole asignadas 75 bancas a Brasil, 43 a Argentina y 18 a Paraguay e igual cantidad a Uruguay.

El Protocolo también delegaba la atribución de establecer los sistemas electorales a los Parlamentos Nacionales, los cuales deberían asegurar una adecuada representatividad por géneros, etnias y regiones. Algunas vertientes interpretan que el “criterio de representatividad ciudadana” contemplado en el Protocolo es sinónimo de proporcionalidad¹. En caso de que esta perspectiva fuese predominante, los parlamentos nacionales deberían adoptar fórmulas electorales proporcionales para la definición de los parlamentarios mercosurianos.

Si bien en la fase inicial la elección de los parlamentarios se efectuaría de modo indirecto, se supone que los criterios de designación a adoptar por los órganos legislativos deberían respetar el espíritu pluralista de la ley. Entonces, ¿cuáles han sido los criterios aplicados por los Parlamentos Nacionales para nombrar sus representantes?

A partir del análisis de la normativa interna es posible apreciar una significativa heterogeneidad en la adopción de criterios para la designación de los representantes. Paraguay fue el primer país en implementar el sufragio directo para los parlamentarios en el año 2008. En Brasil es la Mesa del Congreso Nacional la encargada de designar la delegación del país conforme a criterios de proporcionalidad partidaria, aunque da un margen a la discrecionalidad al especificar que tal pauta se aplicará “cuando sea posible”². La Asamblea Nacional de Uruguay es la responsable de nombrar a sus representantes mercosurianos en función a unos coeficientes de representatividad partidaria informalmente establecidos. Argentina ha optado por responsabilizar a cada una de las cámaras en la selección de los parlamentarios sin definir criterio explícito alguno³.

En este escenario en el que las pautas informales o ciertos criterios flexibles para la designación de los parlamentarios son claramente predominantes, se crea un ámbito propicio para que los órganos legislativos se sustraigan de la aplicación de la proporcionalidad contemplada en el espíritu del Protocolo. Ante este contexto, resulta apropiado indagar sobre el grado de representatividad del Parlasur y, específicamente, de las delegaciones estatales. ¿La designación de los parlamentarios ha respondido a criterios políticos, geográficos o de otra naturaleza?

Si se evalúa la representatividad poblacional del Parlasur es posible advertir una clara desproporcionalidad entre las magnitudes de cada país y sus respectivas poblaciones. Mientras que a Brasil le correspondería un escaño cada 10.841.000 habitantes durante el período 2006-2010, a Uruguay le sería asignada una banca cada 185.667 habitantes. Según puede apreciarse en el siguiente cuadro, el incremento de

¹ Taller de trabajo parlamentario. El Parlamento del Mercosur: los desafíos para su instalación plena.

² Acto del Presidente de la Mesa del Congreso Nacional Nº: 46/<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD02AGO2007.pdf#page=3>

³ En Argentina las designaciones en el Senado de la Nación se efectúan a través de un decreto del presidente del cuerpo encuadrado únicamente a la norma general de ratificación del Protocolo Constitutivo.

escaños legislativos a favor de Brasil y Argentina a partir del 2.014 contribuiría a atenuar esta significativa desproporción.

Tabla 1 Relación entre Escaños y Población en Mercosur (2006-2010)

	Población	%Población	Escaños 2006-2010	%Escaños	Población/escaños 2006-2010	Escaños 2006-2010	%Escaños	Población/escaños 2006-2010
Uruguay	3.342.000	1,4	18	25	185667	18	11,7	18.5667
Paraguay	6.230.000	2,5	18	25	346111	18	11,7	346.111
Argentina	39.746.000	16,3	18	25	2208111	43	27,9	924.326
Brasil	195.138.000	79,8	18	25	10841000	75	48,7	2.601.840
Total	244.456.000	100	72	100	13580889	154	100,0	1587377

Fuente: elaboración propia en base a documento VI Sesión Especial Parlamento del Mercosur

Los parlamentos nacionales han respetado una distribución prácticamente igualitaria de las bancas entre las cámaras alta y baja, sin que la naturaleza territorial y poblacional del Senado y de Diputados haya tenido incidencia alguna en este reparto primario.

Al analizar la correspondencia entre la representación partidaria en los Parlamentos Nacionales y las respectivas delegaciones, es posible advertir un cierto grado de desproporcionalidad así como también de un sesgo oficialista. Tal es el caso de la notable sobrerrepresentación PJ- FPV en Argentina y del FA en relación a la distribución de escaños en Diputados y en el Senado, respectivamente. De igual modo se observa un desajuste a favor de partidos minoritarios que se han visto beneficiados en la designación de parlamentarios regionales, como es el caso del PPS y del PV en Brasil y del ARI y PN en Argentina. Contrariamente, partidos como el PC se han visto perjudicados en la distribución, no obstante ocupar un 10% de los escaños dentro del Senado de Uruguay.

Tabla 2 Representación Política Nacional y Supranacional de Uruguay (2009)

	DIPUTADOS			SENADORES		
	Parlam. Mercosur	% Parlam. Mercosur	% Parlam. Nacionales	Parlam. Mercosur	% Parlam. Mercosur	% Parlam. Nacionales
Frente Amplio	5	50	52,5	5	62,5	53,3
Partido Nacional	4	40	36,4	3	37,5	36,7
Partido Colorado	1	10	10,1	0	0	10
Partido	0	0	1,0	0	0	0

Independiente						
TOTAL	10	100	100	8	100	100

Fuente: elaboración propia en base a datos del sitio oficial del Parlamento de Uruguay y del Parlamento del Mercosur

Tabla 3 Representación Política Nacional y Supranacional de Brasil (2009)

	DIPUTADOS			SENADORES		
	Parlam. Mercosur	% Parlam. Mercosur	% Parlam. Nacionales	Parlam. Mercosur	% Parlam. Mercosur	% Parlam. Nacionales
DEM	1	11,1	10,9	2	22,2	17,3
PDT	0	0,0	4,5	1	11,1	7,4
PMDB	2	22,2	17,7	2	22,2	21,0
PP	1	11,1	7,4	0	0,0	1,2
PPS	1	11,1	2,9	0	0,0	0,0
PSB/PCdoB	1	11,1	9,7	1	11,1	3,7
PSDB	1	11,1	11,1	1	11,1	17,3
PT	1	11,1	15,0	1	11,1	13,6
PTB	0	0,0	4,9	1	11,1	8,6
PR	0	0,0	8,4	0	0,0	3,7
PV	1	11,1	2,9	0	0,0	1,2
Otros	0	0,0	4,5	0	0,0	4,9
TOTAL	9	100	100	9	100	100

Fuente: Elaboración propia en base a datos del sitio oficial de la Cámara de Diputados de Brasil, del Senado Federal y del Parlamento del Mercosur

Tabla 4 Representación Política Nacional y Supranacional de Argentina. (2009)

	DIPUTADOS			SENADORES		
	Parlam. Mercosur	% Parlam. Mercosur	% Parlam. Nacionales	Parlam. Mercosur	% Parlam. Mercosur	% Parlam. Nacionales
ARI	1	11,1	3,5	0	0	0
CC	1	11,1	7,0	0	0	2,8
FCyS	0	0,0	0,8	1	11,1	2,8
FPV - PJ- FR	6	66,7	45,1	5	55,6	51,4
PAF	0	0,0		1	11,1	2,8
PN	0	0,0	0,0	1	11,1	1,4
UCR	1	11,1	9,3	1	11,1	11,1
SOCIALISTA	0	0,0	4,3	0	0,0	1,4
PRO	0	0,0	3,5	0	0	0
OTROS	0	0,0	26,5	0	0	26,4

TOTAL	9	100	100	9	100,0	100
--------------	---	-----	-----	---	-------	-----

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional Electoral de Argentina y sitio oficial Parlamento del Mercosur

Un capítulo aparte requiere el caso paraguayo, en tanto los parlamentarios regionales se eligen a través del sufragio directo. De las primeras elecciones celebradas en la región pueden extraerse algunas conclusiones interesantes. El porcentaje de votos obtenidos por los partidos para las categorías de parlamentarios nacionales y regionales es prácticamente similar, hecho que refleja el desinterés ciudadano por la nueva institución. El efecto arrastre de las elecciones nacionales pone en evidencia la irrelevancia asignada a los representantes del Parlasur. Asimismo, voces críticas se alzan para cuestionar la utilización de estas bancas como medios de reciclaje de figuras políticas desgastadas.

Tabla 5 Representación de Paraguay en el Mercosur (2009)

	PARAGUAY	
	PARLAM. MERCOSUR	%
ANR	6	33,3
PLRA	6	33,3
UNACE	4	22,2
PPQ	1	5,6
CDS	1	5,6
TOTAL	18	100

Fuente: elaboración propia en base a información Parlamento Mercosur

Las delegaciones de los Estado Partes parecieran no estar vinculadas estrictamente a la distribución de fuerzas partidarias en el seno de sus poderes legislativos, pese a las pautas formales e informales establecidas en este sentido. Por lo tanto, cabe analizar otros criterios que podrían haber sido adoptados para definir la designación de los Parlamentarios regionales. La región de procedencia puede haber sido parámetro en la determinación de los representantes. El criterio territorial puede haberse aplicado básicamente en dos sentidos. Por un lado, las designaciones pueden haber guardado cierta correspondencia con la representatividad de las provincias o regiones dentro del Poder Legislativo. Por otro lado, puede haber sido priorizada la ubicación geográfica de ciertas regiones al nombrar a los parlamentarios del Mercosur.

Es posible analizar la representatividad de las regiones en las cámaras de diputados donde los escaños son distribuidos de acuerdo al tamaño de la población de cada estado, contrariamente, no es plausible evaluarla en las cámaras de senadores, donde el carácter territorial de la representación implica la adopción de magnitudes iguales, como es el caso de Brasil y Argentina o bien, donde los legisladores son elegidos por distrito único, como ocurre en Uruguay. Teniendo en cuenta esta salvedad, se advierte que las delegaciones parlamentarias de los Estados Parte no reflejan el peso relativo de las

provincias, estados o departamentos en las respectivas cámaras de diputados nacionales. En cambio, se observa la aplicación de criterios de proximidad geográfica, favoreciendo a las zonas más afectadas por el proceso de integración, como es el caso de los estados sureños de Brasil y de la Mesopotamia Argentina. De este modo, los estados de Minas Gerais y de Rio Grande do Sur concentran más del 50% de las bancas correspondientes a la Cámara de Diputados, pese a que en ésta tan sólo les corresponde el 10,3% y el 6% de los escaños, respectivamente. Resulta también notorio el sesgo metropolitano en las decisiones sobre las designaciones, siendo favorecidos los diputados por la Provincia de Buenos Aires y legisladores de Montevideo.

Tabla 6 Relación entre porcentaje de escaños regionales y porcentaje de escaños nacionales por departamento, estado o provincia. Cámara Senadores y Cámara Diputados en Uruguay.

	DIPUTADOS			SENADORES (distrito único)	
	Parlam. Mercosur* región	%Parlam. Mercosur* región	%Escaños nacionales *Región	Parlam. Mercosur	% Parlam. Mercosur
Artigas	0	0	3,0	0,0	0
Canelones	1	10	14,1	0,0	0
Cerro Largo	0	0	2,0	0,0	0
Colonia	1	10	4,0	0,0	0
Durazno	0	0	2,0	0,0	0
Flores	0	0	2,0	0,0	0
Florida	0	0	2,0	1,0	12,5
Lavalleja	1	10	2,0	0,0	0
Maldonado	1	10	5,1	0,0	0
Montevideo	5	50	42,4	6,0	75
Paysandù	1	10	3,0	0,0	0
Río Negro	0	0	2,0	0,0	0
Rivera	0	0	3,0	0,0	0
Rocha	0	0	2,0	0,0	0
Salto	0	0	3,0	0,0	0
San José	0	0	2,0	0,0	0
Soriano	0	0	2,0	0,0	0
Treinta y tres	0	0	2,0	0,0	0
Tacuarembó	0	0	2,0	1,0	12,5
TOTAL	10	100	100,0	8,0	100

Fuente: elaboración propia en base a datos suministrados por Parlamento del Mercosur, Senado Uruguay, Cámara Diputados Uruguay. *La distribución de los senadores según su origen no se incluye porque los representantes se eligen por distrito único.

Tabla 7 Relación entre porcentaje de escaños regionales y porcentaje de escaños nacionales por departamento, estado o provincia. Cámara Senadores y Cámara de Diputados en Brasil.

	DIPUTADOS			SENADORES (magnitudes idénticas)	
	Parlam. Mercosur* región	%Parlam. Mercosur*regi ón	%Escaño s*Región	Parlam. Mercosur	% Parlam. Mercosur
Acre			1,6	1	11,1
Alagoas			1,8		
Amazonas			1,6		
Amapá			1,6		
Bahia			7,6		
Ceará			4,3	1	11,1
Distrito Federal			1,6	1	11,1
Espírito Santo			1,9		
Goiás	1	11,1	3,3		
Maranhão			3,5		
Minas Gerais	2	22,2	10,3		
Mato Grosso do Sul			1,6	1	11,1
Mato Grosso			1,6		
Pará			3,3		
Paraíba			2,3		
Pernambuco			4,9	1	11,1
Piauí			1,9		
Paraná	1	11,1	5,8		
Rio de Janeiro			9,0		
Rio Grande do Norte			1,6		
Rondônia			1,6		
Roraima			1,6		
Rio Grande do Sul	3	33,3	6,0	2	22,2
Santa Catarina	1	11,1	3,1		
Sergipe			1,6		
São Paulo	1	11,1	13,6	2	22,2

Tocantins			1,6		
TOTAL	9	100	100	9	100

Fuente: elaboración propia en base a datos suministrados por Parlamento del Mercosur, Senado Brasil, Cámara Diputados Brasil. *La distribución de los senadores según su origen no se incluye porque las magnitudes de los distritos son idénticas.

Tabla 8 Relación entre porcentaje de escaños regionales y porcentaje de escaños nacionales por departamento, estado o provincia. Cámara Senadores y Cámara de Diputados en Argentina.

	DIPUTADOS			SENADORES (magnitudes idénticas)	
	Parlam. Mercosur*región	%Parlam. Mercosur*región	%Escaños*Región	Parlam. Mercosur	% Parlam. Mercosur
CAPITAL FEDERAL			9,7		
BUENOS AIRES	6	66,7	27,2	1	11
CATAMARCA			1,9	1	11
CORDOBA			7,0		
CORRIENTES			2,7	2	22
CHACO			2,7		
CHUBUT			1,9		
ENTRE RIOS			3,5	1	11
FORMOSA			1,9	1	11
JUJUY			2,3	1	11
LA PAMPA			1,9		
LA RIOJA			1,9		
MENDOZA			3,9		
MISIONES	1	11,1	2,7	1	11
NEUQUEN			1,9		
RIO NEGRO			1,9		
SALTA			2,7		
SAN JUAN			2,3		
SAN LUIS			1,9	1	11
SANTA CRUZ			1,9		
SANTA FE	1	11,1	7,4		
SANTIAGO DEL ESTERO			2,7		
TUCUMÁN	1	11,1	3,5		
TIERRA DEL FUEGO			1,9		
TOTAL	9	100,0	100,0	9	100

Fuente: elaboración propia en base a datos suministrados por Parlamento del Mercosur, Senado Argentina, Cámara Diputados Argentina. *La distribución de los senadores según su origen no se incluye porque las magnitudes de los distritos son idénticas.

Esta clara ambigüedad en la aplicación de criterios de selección obliga a profundizar en la indagación de los potenciales factores asociados a las designaciones de los poderes legislativos nacionales. Un aspecto que podría haber sido considerado al momento de nombrar las delegaciones es el grado de especialidad de los legisladores. La participación de los representantes en las comisiones ligadas a relaciones internacionales o al Mercosur resulta una medida pertinente para evaluar el *expertise* de los diputados y senadores en la materia. Sólo un tercio de los parlamentarios regionales integra comisiones de asuntos exteriores en sus respectivas cámaras de origen, escenario que refleja la escasa incidencia de la especialización en la determinación de los delegados. La única excepción a esta tendencia electoral es el caso del Senado de Uruguay, donde prácticamente la totalidad de los representantes provenientes de esa cámara participan en las comisiones relacionadas a su ámbito de competencia.

Estas cifras también aportan información sobre la irrelevancia asignada al rol del Parlamento del Mercosur como espacio de aprendizaje y de armonización de legislación, en tanto las comisiones de asuntos exteriores desempeñan un papel protagónico en la aprobación de la normativa internacional. Estos datos en cierta forma revelan que el órgano parlamentario no es concebido en los hechos como una instancia de interiorización en las problemáticas vinculadas al Mercosur.

Tabla 9 Participación de los Parlamentarios en Comisiones Vinculadas a Relaciones Exteriores (RREE) en las Cámaras Nacionales.

	PARTICIPACIÓN COMISIONES RREE		
	DIPUTADOS		
	SI	NO	TOTAL
ARGENTINA	2	7	9
BRASIL	3	6	9
URUGUAY	3	7	10
Subtotal	8	20	28
	SENADORES		
	SI	NO	TOTAL
ARGENTINA	2	7	9
BRASIL	7	2	9
URUGUAY	1	7	8
Subtotal	10	16	26
TOTAL	18	36	54

Fuente: elaboración propia en base a sitios oficiales de las cámaras de representantes. Se ha considerado la participación en la Comisión de Asuntos Internacionales (Senado y Diputados Uruguay), la Cámara de Diputados de Uruguay, la Comisión de Relaciones y Culto (Senado Argentina), la Comisión de Mercosur (Diputados Argentina), Comisión de Relaciones Exteriores y Defensa Nacional (Senado y Diputados Brasil)

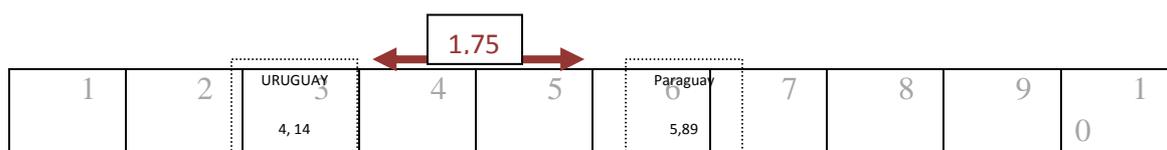
La indeterminación de criterios claros de representación en la designación de las delegaciones nacionales refleja el incumplimiento de las finalidades originarias del Parlamento del Mercosur. Si se hubiere priorizado la función del órgano deliberativo regional como un espacio de representación ciudadana se hubiese procurado asegurar, durante esta etapa transitoria, la proporcionalidad partidaria. Si, por el contrario, se hubiese dado preeminencia al Parlasur como ámbito de intercambio de experiencias, hubieren primado criterios ligados al *expertise* de los legisladores. Sin embargo, no es posible advertir la aplicación uniforme de un determinado criterio. En algunos casos resulta prevaleciente la representatividad política y en otros la proximidad geográfica.

Este ambiguo escenario podría generar dudas sobre la cohesión interna de los bloques nacionales y las consecuentes restricciones al alcance de acuerdos parlamentarios. Si a este contexto se le agrega la polarización ideológica se podría obtener un panorama más claro respecto a las posibilidades de consenso dentro del seno legislativo regional.

Si se concibe a los bloques nacionales como actores unitarios, se advierte que la distancia ideológica es reducida, por lo tanto, las posibilidades de acuerdo incrementarían. Esta conclusión resulta irrelevante si se desagregan los posicionamientos ideológicos al interior de las representaciones nacionales. En este caso es posible vislumbrar un nivel de polarización relativamente reducido en la mayoría de los bloques, a excepción de la representación brasileña que presenta una distancia ideológica de 3,82 entre sus dos partidos más extremos. De este modo, en algunos bloques la baja polarización incrementa las posibilidades cohesión al interior de los bloques nacionales y, en el caso brasileño, la elevada distancia ideológica podría reducir la coherencia intrabloque.

Incluso si se analiza la polarización ya no en términos de bloque sino de partidos en forma individualizada, se presenta un significativo distanciamiento ideológico (4.3).

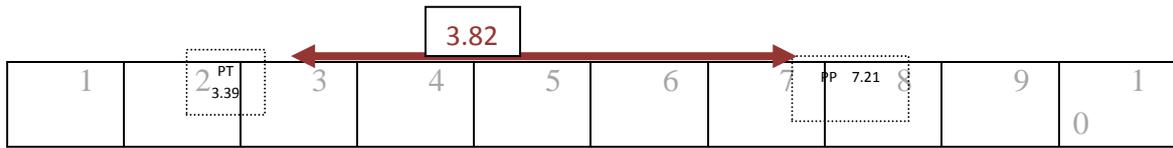
Grafico 1 Polarización de los Bloques Nacionales



Fuente: Observatorio de Instituciones Representativas

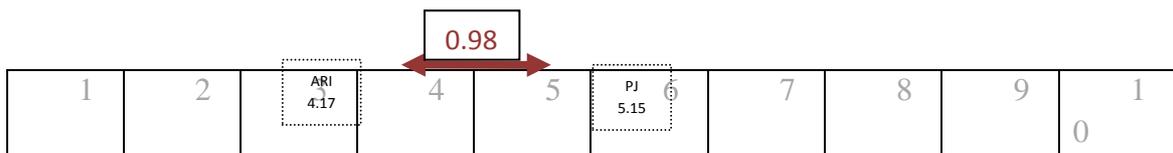
	MEDIA IDENTIFICACIÓN IDEOLÓGICA DELEGACIONES
URUGUAY	4,14
PARAGUAY	5,89
ARGENTINA	4,98
BRASIL	4,83
POLARIZAC IÓN	1,75

Grafico 2 Polarización de la delegación de Brasil



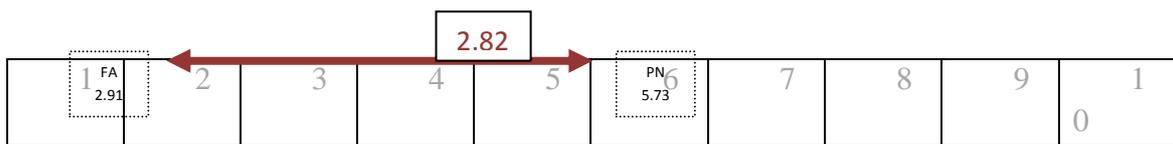
Fuente: Observatorio de Instituciones Representativas

Grafico 3 Polarización de la delegación de Argentina



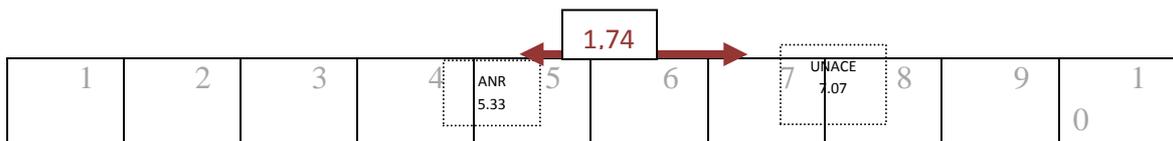
Fuente: Observatorio de Instituciones Representativas

Grafico 4 Polarización de la delegación de Uruguay



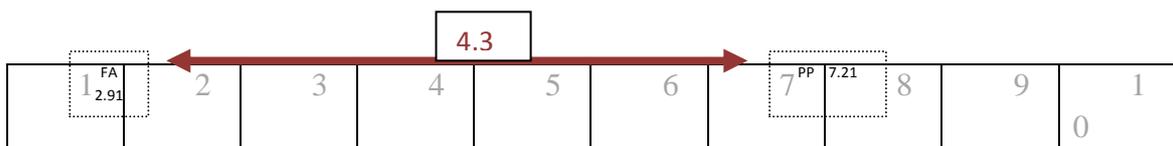
Fuente: Observatorio de Instituciones Representativas

Grafico 5 Polarización de la delegación de Paraguay



Fuente: Observatorio de Instituciones Representativas

Grafico 6 Polarización Partidaria en Mercosur



Fuente: Observatorio de Instituciones Representativas

2.2. El Parlamento Andino

2.2.1. Creación y características

El Parlamento Andino es creado mediante el Tratado Constitutivo, ratificado por los congresos nacionales, de octubre de 1979. Es caracterizado como el órgano deliberante común de la integración subregional. Sus atribuciones, de carácter general, son 1) emitir informes anuales sobre el proceso de integración subregional (sobre Convenios y Acuerdos), 2) mantener relaciones de cooperación entre los parlamentos, y 3) proponer medidas y emitir sugerencias para la aproximación de las legislaciones.

El Tratado Constitutivo de 1979 contiene la disposición de elección de los parlamentarios andinos por sufragio universal; sin embargo, también incluye una que determina que mientras no se reglamente la elección directa de los representantes, éstos últimos provendrán de los congresos nacionales. El protocolo adicional al Tratado constitutivo firmado en abril de 1997 ratifica lo establecido en el original, estableciendo un plazo máximo de 5 años para la realización de elecciones universales para la elección de los representantes en cada país.

La situación actual muestra dos escenarios distintos. En Ecuador y Perú, la legislación interna fue adecuada para permitir la elección de los representantes al Parlamento Andino, tal es así, que la representación actual de ambos países proviene de elecciones directas. En el caso de Bolivia y Colombia el proceso de elección directa de representantes se encuentra en proceso de adecuación. En ambos casos, como lo establece el Tratado Constitutivo, la designación es realizada por los congresos. La legislación relacionada establece que en la designación se deberá respetar la proporcionalidad de las fuerzas políticas de los parlamentos nacionales.

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

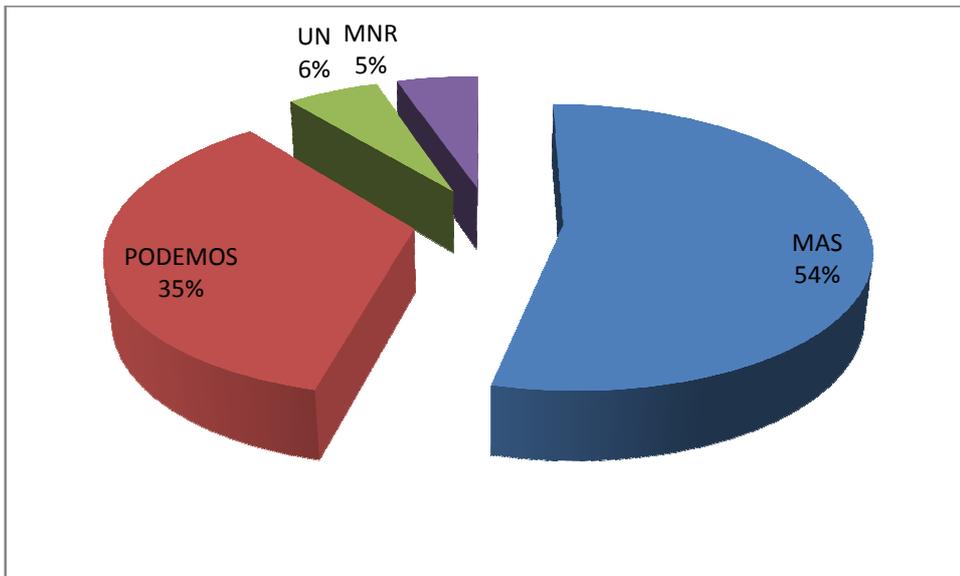
2.2.2. Representación partidista en el Parlamento Andino

El caso andino es particular respecto de este factor, pues la cantidad de escaños asignados por país es pequeña, y como resultado, ya sea por sufragio universal o designación congresal, el sistema tiende a dejar sin representación a las minorías políticas. Sin embargo, aún siendo así, es importante analizar cómo se relacionan los parlamentos en los dos ámbitos. Si bien en dos casos, Bolivia y Colombia, el Poder Legislativo es bicameral, por razones puramente didácticas se evaluará respecto al total de parlamentarios (ambas cámaras) para contrastarlo con su par supranacional.

Bolivia

El Congreso boliviano (la reunión de ambas cámaras) tiene una presencia de cuatro partidos: Movimiento al Socialismo (MAS), Poder Democrático y Social (PODEMOS), Unidad Nacional (UN) y Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR).

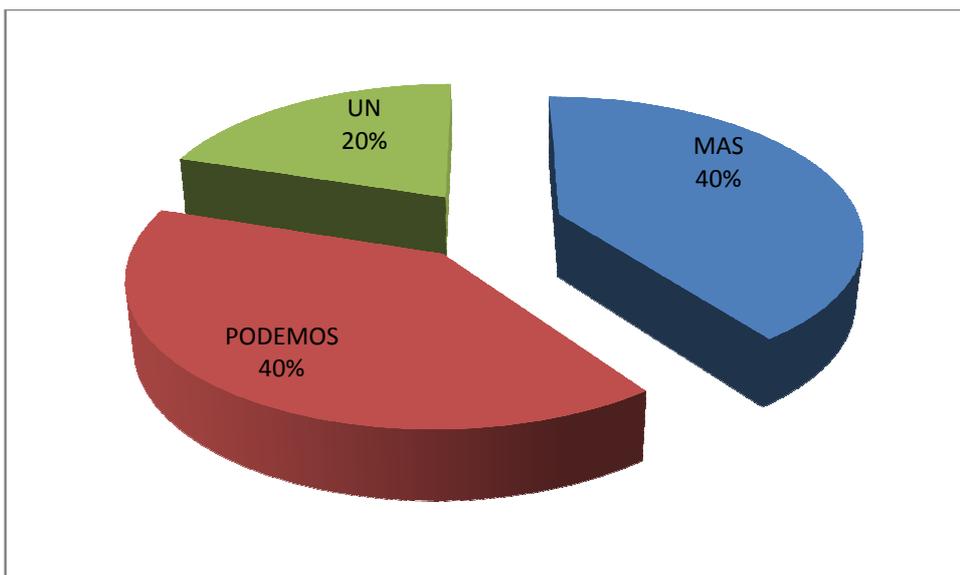
Grafico 7 Composición del Congreso. Bolivia (2006-2010)



Fuente: Corte Nacional Electoral Bolivia

La representación boliviana en el Parlamento Andino reduce la participación alcanzando a tres de los cuatro partidos con representación en el ámbito nacional.

Grafico 8 Representación boliviana en el Parlamento Andino



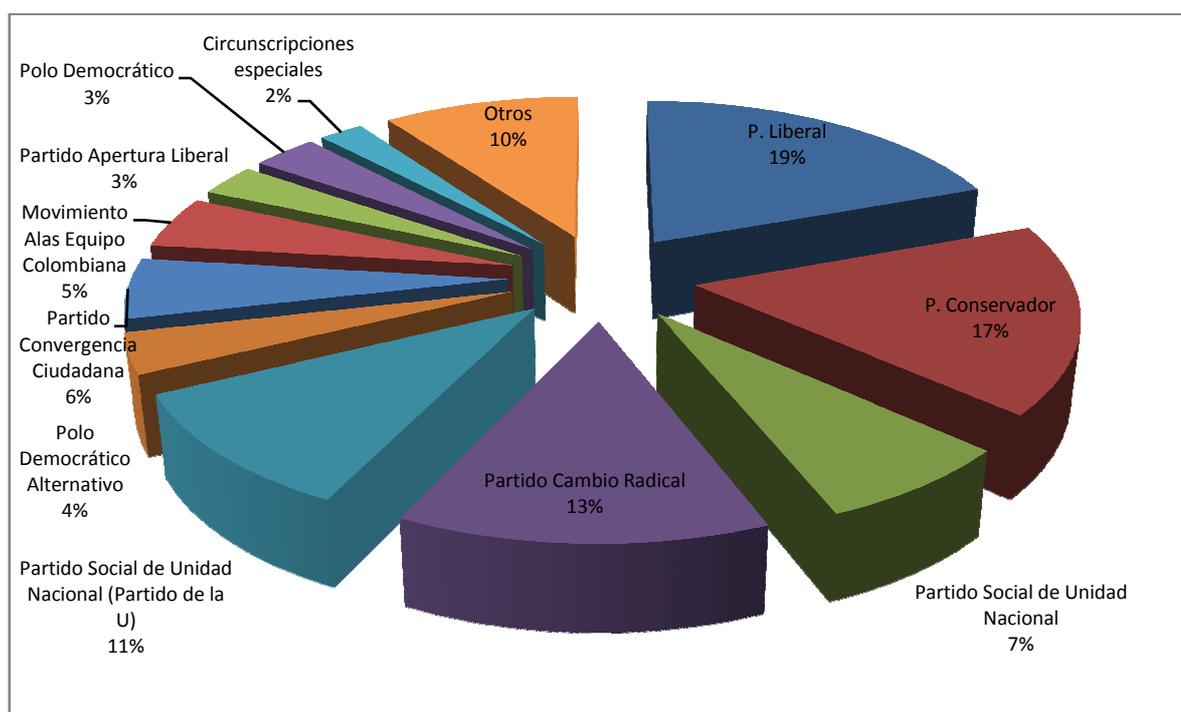
Fuente: Corte Nacional Electoral Bolivia

En este caso, la proporcionalidad, señalada por los tratados, es verificada. Solo una fuerza política está ausente en el Parlamento Andino. Como se mencionó anteriormente, la reducida cantidad de escaños afecta la representación de partidos minoritarios. En este caso particular, la proporcionalidad está también relacionada con la reducida cantidad de partidos políticos presentes en el ámbito nacional. El 95% de los parlamentarios, en el Congreso Nacional, corresponden a alguna de las tres fuerzas políticas.

Colombia

De la misma manera que para el caso boliviano, en Colombia aún no se registró la elección directa de los representantes al Parlamento Andino. De manera análoga, el análisis se realiza sobre el total de parlamentarios. El parlamento colombiano se encuentra en una situación de mayor fragmentación respecto al caso boliviano. Solo existen 4 fuerzas políticas que superan el 10% de la representación parlamentaria, 3 obtienen una representación de entre el 5 y el 10%, y el resto en porcentajes menores al 5%.

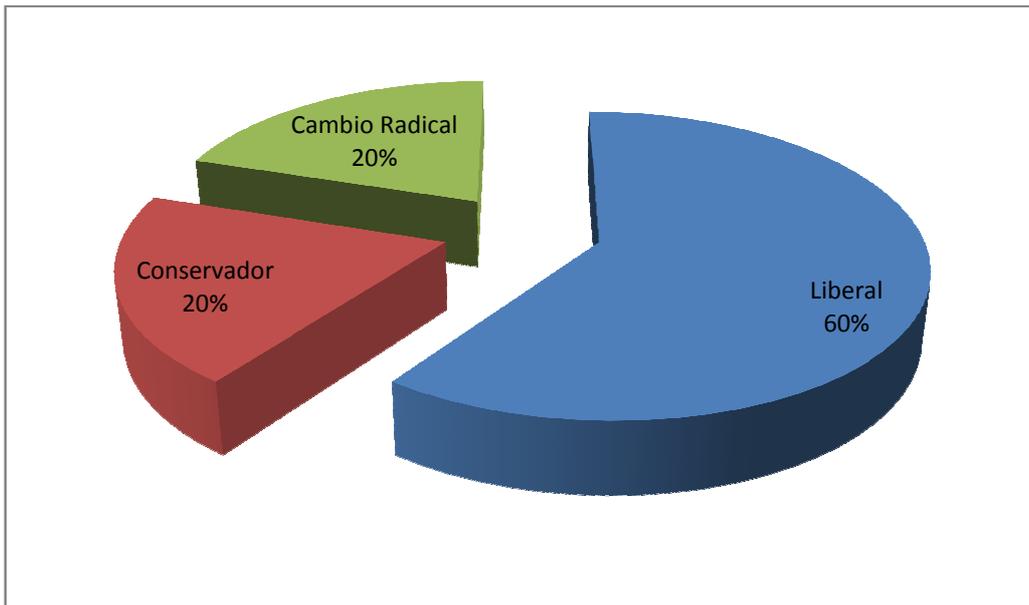
Gráfico 9 Composición del Congreso. Colombia (2006-2010)



Fuente: Observatorio de Instituciones Representativas

En el caso de la representación colombiana al Parlamento Andino, solo tres fuerzas políticas están presentes de más de diez que tienen representación en el parlamento nacional.

Grafico 10 Representación colombiana en el Parlamento Andino



Fuente: Parlamento Andino

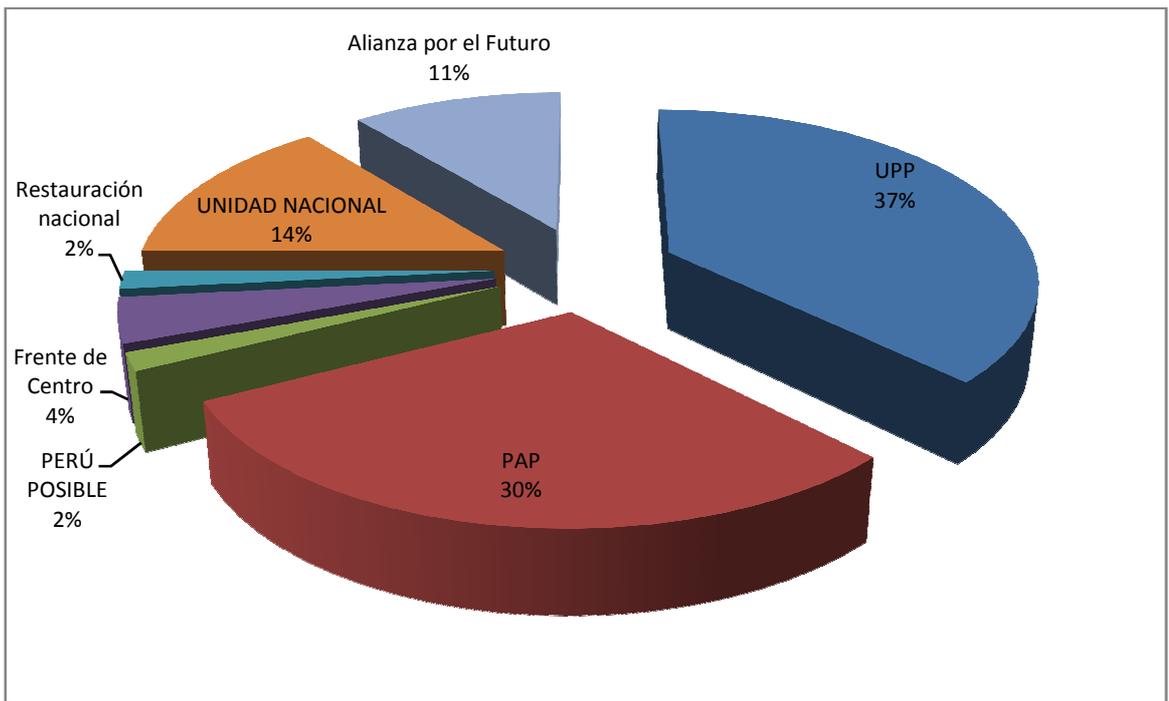
En este caso, el colombiano, se observan profundos desequilibrios. Por un lado, el Partido Liberal se encuentra sobre representado pues acapara el 60% de la representación colombiana al Parlamento Andino, cuando en el parlamento nacional no supera el 20%. Por otro, solo la mitad (49%) de la representación partidista del nivel nacional está presente en el parlamento supranacional. Una parte de la explicación se encuentra en el factor observado antes, el reducido número de escaños, sin embargo, la sobrerrepresentación del partido oficialista es evidente.

Perú

Perú es uno de los dos países, junto con Ecuador, en el que la elección directa de representantes al Parlamento Andino fue verificada. En estos casos, la proporcionalidad no resulta un mandato, pues es la ciudadanía la que elige, sin embargo, una presencia proporcional estaría denotando una relación de apoyo estable y/o partidos movilizados también para este tipo de eventos.

El Congreso peruano exhibe a dos fuerzas con una relativa alta concentración (Unión por el Perú y Partido Aprista Peruano), con porcentajes de escaños superiores al 30%, otras dos fuerzas (Unidad Nacional y Alianza por el Futuro) tienen una presencia relevante, superior al 10% de los escaños. El resto se distribuye en partidos minoritarios.

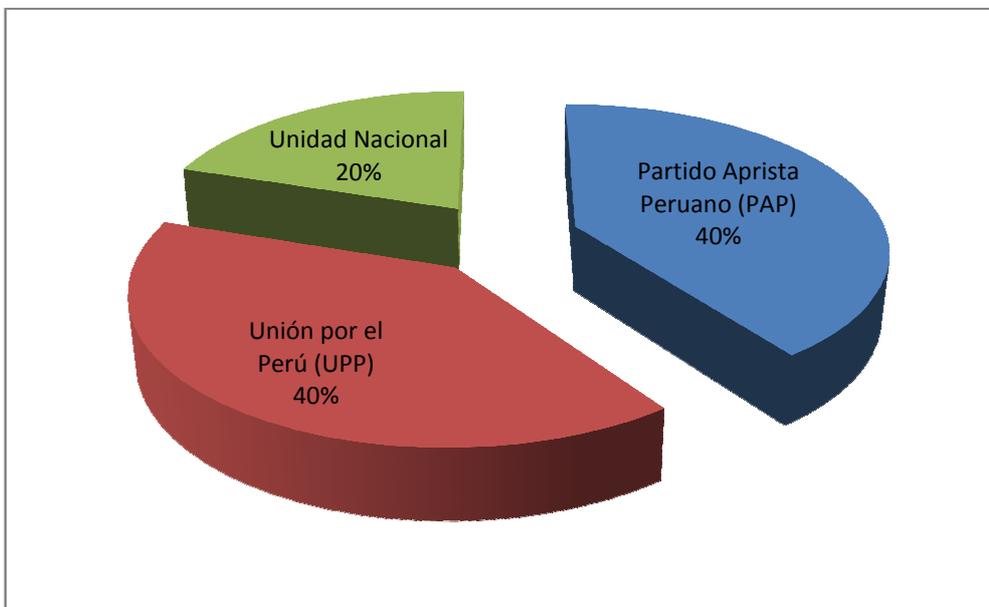
Grafico 11 Composición del Congreso (Perú)



Fuente: Congreso de Perú

En cuanto a la representación peruana al Parlamento Andino, como era de esperarse por la cantidad de escaños, se reduce a tres partidos políticos.

Grafico 12 Parlamentarios andinos (Perú)



Fuente: Parlamento Andino

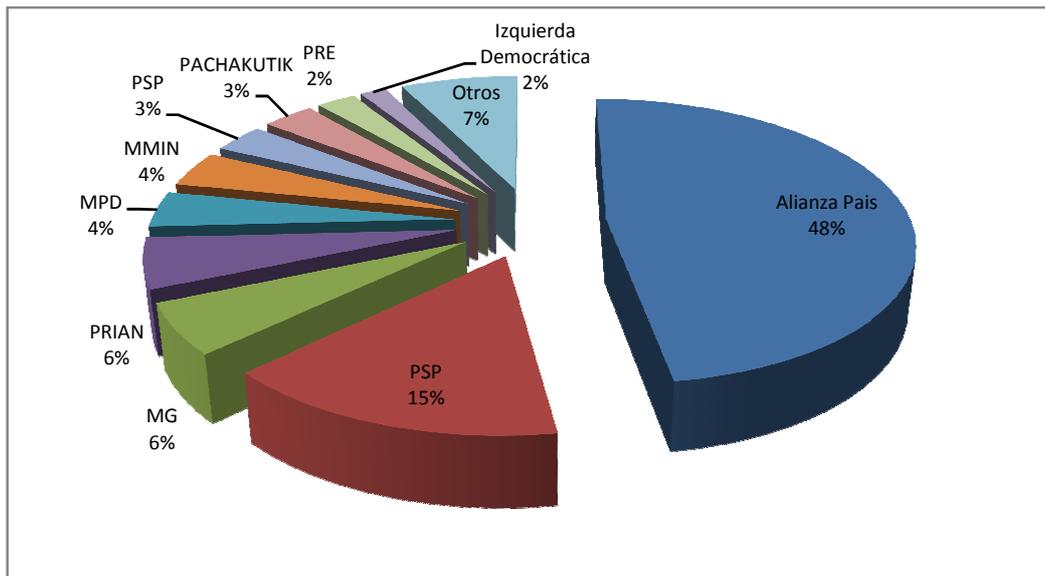
En este caso, contrariamente a lo que podría suponer la elección directa, existe proporcionalidad al menos en el caso de los partidos mayoritarios. El Partido Aprista Peruano y Unión por el Perú, que concentran cerca al 70% de escaños del Congreso

nacional, obtienen una representación del 80% de puestos para el Parlamento Andino. En este caso, las fuerzas políticas que concentran más del 80% del Congreso Nacional son las únicas con representación en el ámbito supranacional.

Ecuador

La Asamblea de Ecuador cuenta, actualmente, con dos partidos relevantes, uno (Alianza País) próximo a la mitad (48%) de los escaños totales, mientras la segunda fuerza concentra el 15% de los mismos.

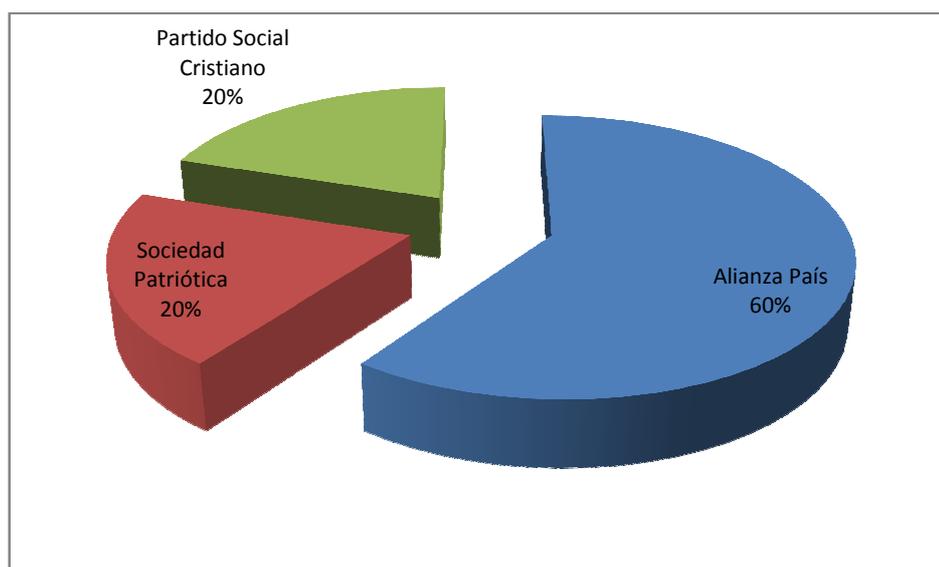
Gráfico 13 Composición de la Asamblea (Ecuador)



Fuente: Asamblea nacional de Ecuador

La representación ecuatoriana al Parlamento Andino incluye a una tercera fuerza, con mínima presencia en la Asamblea: Sociedad Patriótica. Las dos primeras fuerzas concentran el 80% de la representación.

Grafico 14 Parlamentarios andinos (Ecuador)



Fuente: Parlamento Andino

De manera similar al caso peruano, las elecciones a parlamentario andino tienden a reflejar la composición tanto de la Asamblea ecuatoriana como de los apoyos. Las dos primeras fuerzas, que en la Asamblea Nacional concentran casi dos tercios de los escaños, obtienen un 80% de la representación parlamentaria andina. El Partido Sociedad Patriótica, que en la Asamblea Nacional solo cuenta con un 3% de los escaños, captura representación para el Parlamento Andino.

2.2.2.1. Representación regional (territorial) en el Parlamento Andino⁴

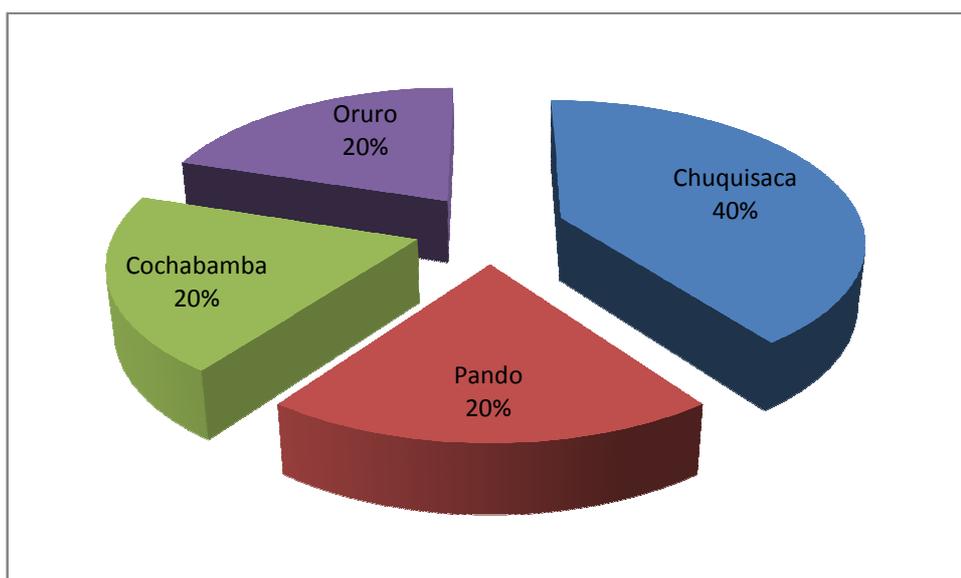
En relación a la representación regional de las delegaciones nacionales al Parlamento Andino, no se evalúa la correspondencia entre ambos ámbitos, sino que se intenta descubrir algún patrón en la elección (designación) de los representantes.

Bolivia

La representación boliviana al Parlamento Andino corresponde a cuatro de los nueve departamentos existentes. Dicho sea de paso, la delegación boliviana representa a los distritos capitales de dichos departamentos.

⁴ No se cuenta con los datos necesarios para el estudio de Ecuador y Perú

Grafico 15 Parlamentarios andinos (Bolivia)



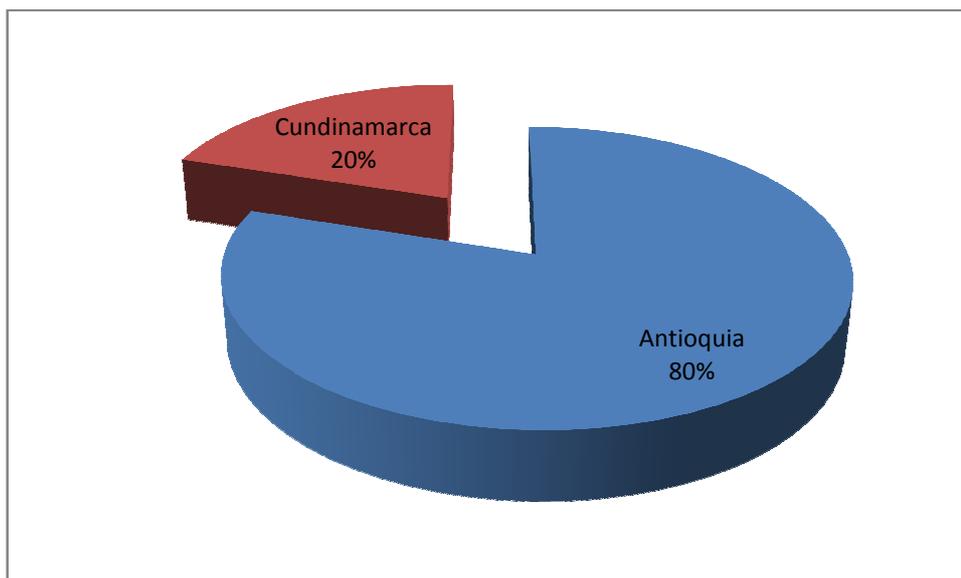
Fuente: Parlamento Andino

En este caso, solamente uno de los representantes corresponde a un departamento del eje central (Cochabamba), donde se ubica la mayor concentración territorial. El resto corresponde a departamentos con reducida densidad poblacional. En otras palabras, cuatro departamentos que concentran solo al 30% de la población obtienen la totalidad de la representación. La designación de parlamentarios andinos estaría accionando en forma contraria a la que supondría la elección por sufragio universal, que tendería a representar a los distritos más poblados.

Colombia

El caso colombiano es opuesto al boliviano en términos de representación regional. La delegación colombiana representa solamente a dos de las treinta y dos regiones (treinta y un departamentos, más un distrito capital).

Grafico 16 Parlamentarios andinos (Colombia)



Fuente: Parlamento Andino

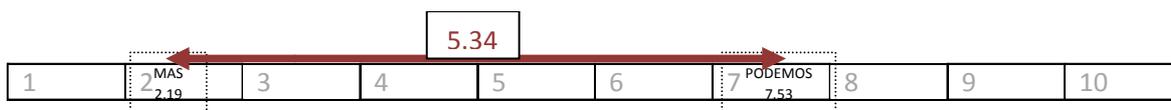
En este caso, la delegación colombiana corresponde a dos de los cuatro distritos más poblados de Colombia, el primero y tercero en concentración poblacional sin tomar en cuenta Bogotá. Es preciso aclarar que el departamento que concentra el 80% de la presentación corresponde al del origen del Presidente de la República, Álvaro Uribe.

2.2.2.2. Representación ideológica en el Parlamento Andino⁵

Esta sección muestra los indicadores del grado de polarización existente en cada uno de los congresos nacionales. Posteriormente, se muestran los mismos indicadores en el Parlamento Andino. Como se comentó, una mayor polarización a nivel supranacional podría suponer alianzas de tipo ideológico por encima de las estrictamente nacionales.

Bolivia

En el Congreso boliviano, las dos fuerzas relevantes ubicados en los puntos más distantes son: el MAS como partido identificado por sus parlamentarios en la izquierda del espectro, y PODEMOS ubicado a la derecha del mismo. La polarización ideológica muestra un índice de 5.34, el más alto entre los analizados.

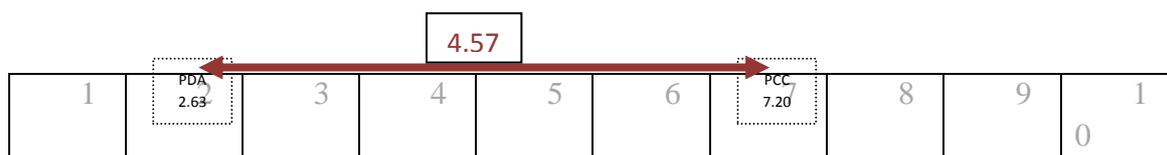


Fuente: Observatorio de Instituciones Representativas

⁵ No se cuenta con los datos necesarios para el estudio de Ecuador

Colombia

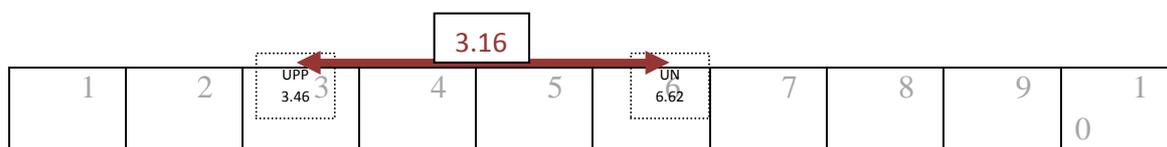
La polarización del Congreso colombiano es menor a la de su par boliviano, sin embargo, el índice es aún elevado.



Fuente: Observatorio de Instituciones Representativas

Perú

El Congreso peruano es el de menor grado de polarización entre todos los casos analizados. El partido Unión por Perú y Unidad Nacional son los más distantes en el espectro ideológico.



Fuente: Observatorio de Instituciones Representativas

Como resultado de la polarización ideológica de los países, el Parlamento Andino refleja el grado de polarización que tiene el Congreso boliviano. De manera coincidente, las alianzas ideológicas resultan relevantes en torno a estas posiciones, junto con las estrictamente nacionales

2.2.3. Afinidad temática de las representaciones nacionales en Parlamento Andino⁶

Los congresos de Bolivia y Colombia cuentan con comisiones específicas sobre temáticas como: Relaciones Internacionales, Integración regional, entre otras. Sin embargo, en ninguno de los casos, los parlamentarios designados al Parlamento Andino corresponden a estas comisiones, sino que forman parte de comisiones que desarrollan otras temáticas, los casos más comunes: Desarrollo Económico, Hacienda y Presupuesto. Esto sería un factor a analizar, no determinante, sobre la falta de relevancia otorgada, por los mismos parlamentos nacionales, a la instancia supranacional.

⁶ No se cuenta con los datos necesarios para el estudio de Ecuador y Perú

Conclusiones

En casi todos los casos observados se evidencia un sesgo oficialista en la distribución de bancas en los parlamentos supranacionales. Es decir, el partido oficialista obtiene sobrerrepresentación en las instancias parlamentarias regionales en relación a su representación a nivel nacional. Resulta llamativo que en los casos de elección directa de los parlamentarios, la distribución de escaños presente una correspondencia o proporcionalidad entre ambas instancias (la nacional y la supranacional). Este factor podría explicarse por una mayor movilización de los partidos en elecciones, cualquiera sea el tipo. Además, en algunos casos se muestra un efecto de arrastre, por la cercanía en los procesos electorales, o la activa maquinaria partidista.

Un aspecto común que revelaría cierto escepticismo sobre los parlamentos regionales es el referido a la especialización de los representantes. En ningún caso, salvo en cierta medida el brasileiro, la experiencia o especialización en temas de integración, relaciones internacionales u otros relacionados resulta un criterio en la designación de la delegación. Se entendería relevante que las delegaciones enviadas a los parlamentos provengan de comisiones relacionadas, sin embargo, no es el caso de los parlamentos estudiados. Este hecho daría indicios de que son otros temas o variables las que conforman los criterios de designación.

El elemento geográfico, o en otras palabras, el origen territorial de los representantes muestra escenarios distintos para cada caso. En el caso del Parlamento del Mercosur, la variable geográfica juega un papel relevante, pues los representantes proceden de zonas limítrofes entre los países que conforman el proceso. En contraposición, para el caso andino no resulta mayormente relevante. Dos escenarios distintos son advertidos, en algunos casos, la representación obedece a criterios demográficos, donde las zonas más pobladas obtienen mayor representación; y en otros casos, la procedencia corresponde a lugares no preponderantes, ni política, ni económicamente.

En términos ideológicos, aspecto aún sujeto a confirmación, parece encontrarse señales de posibles alianzas de tipo ideológico, y no solamente en relación a países. Las distancias entre partidos en el espectro ideológico, que se reflejan en los parlamentos supranacionales, muestran citada posibilidad. Los países no son representados como homogéneos ideológicamente, sino que las transfieren.

BIBLIOGRAFÍA

CASAL, Oscar; MAURIZIO, José, et al. *Parlamento del Mercosur: los desafíos para su instalación plena*. Taller de trabajo parlamentario. EPICA. http://www.fes.org.ar/Publicaciones/Parlamento_del_Mercosur_Resumen%20Ejecutivo_28_10_2008.pdf (consulta en 09/01/2009)

RACOVSKICH, María Alejandra. *El Parlamento MERCOSUR y su contribución al proceso de integración*. Centro Argentino de Estudios Internacionales www.caei.com.ar Programa América Latina

Documentos

Decisiones del Parlamento del MERCOSUR sobre proporcionalidad de su Integración. VI Sesión especial del Parlamento del Mercosur.

Diario La Nación, Paraguay. Elección para el Parlasur es la novedad en las elecciones. 29/4/2008

Portales web

Mercosur

Portal Parlamento del Mercosur www.parlamentodelmercosur.org/

Cámara de Diputados Argentina www.diputados.gov.ar

Cámara de Senadores Argentina www.senado.gov.ar

Parlamento de Uruguay www.parlamento.gub.uy

Cámara de Brasil www.camara.gov.br

Senado de Brasil www.senado.gov.br

Congreso de Paraguay www.congreso.gov.py

Parlamento Andino

Portal Comunidad Andina <http://www.comunidadandina.org/normativa.htm>

Observatorio de Instituciones Representativas <http://americo.usal.es/oir/>

Portal Parlamento Andino <http://www.parlamentoandino.org/>

Consejo Nacional Electoral Ecuador <http://app.cne.gov.ec/>

Oficina Nacional de Procesos Electorales <http://www.web.onpe.gob.pe/>

Senado de Colombia <http://www.senado.gov.co/>

Cámara de representantes Colombia <http://www.camara.gov.co/>

Senado de Bolivia <http://www.senado.bo/>

Cámara de Diputados Bolivia <http://www.diputados.bo/>

Asociación Civil Transparencia Perú <http://www.transparencia.org.pe/>

Instituto Nacional de Estadística Bolivia <http://www.ine.gov.bo/>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística Colombia
<http://www.dane.gov.co/>

REFERENCIAS

PARTIDOS PARAGUAY

ANR- Asociación Nacional Republicana

PLRA - Partido Liberal Radical Auténtico

UNACE - Unión Nacional de Ciudadanos Éticos

PRQ- Partido Patria Querida

PARTIDOS BRASIL

PT- Partido dos Trabalhadores

DEM- Democratas

PTB- Partido Trabalhista Brasileiro

PP- Partido Progressista

PMDB- Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PTB- Partido Trabalhista Brasileiro

PPS- Partido Popular Socialista

PCDOB- Partido Comunista do Brasil

PV- Partido Verde

PSDB- Partido da Social Democracia Brasileira

PDT- Partido Democrático Trabalhista

PSB- Partido Socialista Brasileiro

PARTIDOS URUGUAY

FA- Frente Amplio

PN- Partido Nacional

PC- Partido Colorado

PARTIDOS ARGENTINA

UCR- Unión Cívica Radical

PJ- Partido Justicialista

ARI- Afirmación para una República Igualitaria

PN- Partido Nuevo

CC- Coalición Cívica
FPV- Partido Frente para la Victoria
FCyS- Frente Cívico y Social de Catamarca
FR- Partido Frente Renovador de la Concordia
PAF- Partido Alianza Frente Justicialista

PARTIDOS BOLIVIA

PODEMOS- Poder Democrático Social
MAS- Movimiento al Socialismo
UN- Unidad Nacional

PARTIDOS COLOMBIA

PL- Partido Liberal
PC- Partido Conservador
CR- Cambio Radical

PARTIDOS ECUADOR

AP- Alianza País
PSP- Partido Sociedad Patriótica
PSC- Partido Social Cristiano

PARTIDOS PERÚ

UN- Unidad Nacional
PAP- Partido Aprista Peruano
UPP- Unión por el Perú