



VI Jornadas de Investigación Científica
"15 años de la Facultad de Ciencias Sociales"

11 y 12 de setiembre de 2007
URUGUAY

**Integración política: los partidos
uruguayos y el Parlamento del
MERCOSUR**

Wilson Fernández Luzuriaga
Analaura Soto Romero

**Integración Política:
los Partidos Uruguayos y el Parlamento del MERCOSUR**

*Wilson Fernández Luzuriaga y Analaura Soto Romero
Setiembre, 2007*

I. Introducción

Esta ponencia parte de la conceptualización del fenómeno de la integración política, en un proceso de integración regional. Sumado a esa plataforma conceptual, se reseñarán las dimensiones de los partidos políticos ante un proceso enmarcado en la política exterior nacional. En definitiva, se opta por delimitar el significado de la integración política como paso ineludible para entender los desafíos de los partidos políticos uruguayos, con relación a la nueva creación institucional del proceso de integración subregional: el Parlamento del MERCOSUR.

La línea de investigación "Partidos Políticos Uruguayos y Política Exterior Nacional" tiene carácter permanente en el marco del Programa de Política Internacional y Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, desde 1998, y fue incluido en el plan de trabajo para el Régimen de Dedicación Total del ponente Wilson Fernández Luzuriaga (docente con DT desde abril de 2006). Asimismo, la monografía final del Diploma de Posgrado en Estudios Internacionales que se dicta en la mencionada casa de estudio, presentada y aprobada por Analaura Soto Romero, "La Institucionalización de la Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR. Hacia el Establecimiento de un Parlamento Regional", ya mostraba el interés de la otra ponente, en julio de 2003, por el proyecto de institucionalización del que sería el Parlamento del MERCOSUR, idea que se encuentra presente desde los inicios del proceso de integración

Este año, la dimensión legislativa de los procesos de integración, tomó especial relevancia ante la instalación del Parlamento del MERCOSUR. El Programa de Política Internacional abordó el estudio de la nueva realidad, con especial referencia a las respuestas del sistema político uruguayo.

En ese marco, los ponentes realizaron un primer producto con el artículo titulado "Los Partidos Políticos en el Escenario Internacional: el Caso del Parlamento del MERCOSUR como una Respuesta de Gobernanza" a publicarse, en diciembre, en los Cuadernos de Negocios Internacionales e Integración de la Universidad Católica del Uruguay.

Otros avances de esta investigación serán presentados, también, en la V Jornadas Internacionales de Estado y Sociedad de la Facultad de Sociología de la Universidad de Buenos Aires, a realizarse los días 3, 4 y 5 de octubre.

II. Las Teorías Políticas de la Integración

El estudio de la integración regional está habitualmente asociado –y hasta limitado- al estudio de la integración económica-comercial en el terreno de las Ciencias Económicas. En este apartado, se abordará la integración, no como mero mecanismo de eliminación de barreras al comercio interestatal, sino desde la dinámica política originada a partir de ese intercambio comercial. La premisa es que ese intercambio comercial modifica la estructura de funcionamiento de los Estados-Nación involucrados y sus relaciones con los demás actores políticos. El estudio de esta temática es materia de la Ciencia Política y las Relaciones Internacionales. Ambas disciplinas centran el análisis, aunque no exclusivamente como se expondrá más adelante, en el futuro del Estado-Nación inmerso en el contexto de un proceso de integración.

La temática referida es, de forma específica y concreta, señalada por Ernst Haas cuando trata de buscar “... la explicación de cómo y porqué los Estados cesan de ser totalmente soberanos, cómo y porqué ellos voluntariamente se mezclan con sus vecinos como para perder los atributos factuales de la soberanía al mismo tiempo que adquieren nuevas técnicas para resolver el conflicto entre sí”. (Haas 1972, p. 89).

Como analiza José Briceño “desde el planteamiento federalista de crear un Supra Estado regional, pasando por el énfasis neofuncionalista en establecer una comunidad política supranacional, hasta el aserto intergubernamentalista de que la integración es un mecanismo al servicio de los intereses estatales, todas las explicaciones sobre la integración regional han girado de alguna manera en torno al Estado”. (Briceño 2003, p.174).

La existencia de un continuo entre la integración económica y la unión política es la premisa de un clásico trabajo de Haas y Philip Schmitter. Allí, los autores entienden que la integración puede ser concebida como un proceso que conlleva una “gradual politización” de metas. Esto significa que los actores, debido a fallos de cálculo o insatisfacciones con los propósitos iniciales, aceptan ampliar los medios que consideran apropiados para lograr estas metas. (Haas y Schmitter 1964)

Aquí es cuando se produce una posible proyección política de esa integración económica inicial. Como se aclaraba al comienzo de este apartado, si bien el Estado-Nación ha sido tema central en los estudios de la integración, no ostentó calidad de única unidad de análisis. La dicotomía agente-estructura también ha sido referente en estos análisis. Será distintivo el énfasis en uno u otro elemento para entender como se posicionan las diversas teorías sobre la integración regional. Incluso algunas de ellas objetan esta

dicotomía, en tanto entienden que agente y estructura se conforman mutuamente, como es el caso del constructivismo.

Quienes centran el análisis en la estructura, determinan que ésta es la que gobierna la evolución de los sistemas sociales. Toman la estructura internacional como el detonante de la necesidad de la integración. Este análisis es base de las teorías estructuralistas como el marxismo y el neomarxismo, y los enfoques institucionalistas como el federalismo y el funcionalismo.

En el otro extremo, se encuentran las teorías que focalizan la acción social en la acción individual, vale decir en las intenciones del agente. Corresponden a este enfoque, el realismo que se centra en la actuación de los Estados-Nación, o el neofuncionalismo que pone el énfasis en la burocracia supranacional y en la sociedad como impulsores de una nueva comunidad política.

Hay que tomar en cuenta el análisis de las fuentes de explicación de la política de la integración. Briceño identifica como las más comunes: los intereses de los actores políticos involucrados (neofuncionalismo); las preocupaciones sobre el poder y la seguridad de los Estados(realismo); las limitaciones estructurales del orden capitalista mundial o la anarquía internacional (la tradición estructuralista), y las interacciones o la formación de significados intersubjetivos de los actores (constructivismo). (Briceño 2003)

Cuadro: Niveles de Análisis y Fuentes de Explicación en el Estudio de la Integración

Base Ontológica	Agente	Estructura	Agente-Estructura
<u>Programa de Investigación</u>	Pluralismo Realismo	Estructuralismo Realismo Estructural	Constructivismo Institucionalismo
<u>Nivel de Análisis</u>	Sociedad Civil Estado Burocracia	Estructura del sistema capitalista	Ámbito Internacional
<u>Base Epistemológica</u>	Valores Poder	Limitaciones estructurales	Comunicaciones
<u>Fuente Explicativa</u>	Intereses Seguridad Interdependencia	Significados intersubjetivos	Crisis del Estado

(Briceño 2003, p.177)

III. Partidos Políticos y Política Exterior. Funciones Tradicionales y Nuevos Desafíos

III.1 Un Tema Curiosamente Descuidado

Esta línea de investigación, ya en 1998, encontraba su fundamento en una rara paradoja que, aún hoy, atraviesan las disciplinas Ciencia Política y Relaciones Internacionales, ya sea esta última concebida como rama autónoma en el universo de la primera o como rama independiente en el universo superior de las Ciencias Sociales.

Esa rara paradoja puede sintetizarse de la siguiente manera: mientras se acepta e incorpora a la investigación científica el protagonismo de actores no gubernamentales provenientes de la sociedad civil en el Sistema Internacional y mientras el estudio de los partidos políticos se ha elevado a un rango de verdadera especialidad disciplinar en Ciencia Política, raramente se encuentran análisis sobre los nuevos roles de los partidos contemporáneos en el campo de las políticas exteriores nacionales. La idea dominante, aunque subyacente, sigue siendo que la asiduidad con la que los Poderes Ejecutivos, y no sólo los Jefes de Estado y/o gobierno y los ministros de asuntos exteriores, operan en las relaciones exteriores nacionales, justifica la simplificación y hasta la exclusión en los análisis del rol político-partidario en la política exterior.

El Estado nacional ha ido compartiendo, delegando o directamente desechando de su órbita un conjunto de tareas, en una descentralización que actúa por zona geográfica o por actividad. Así, en la descentralización por zona geográfica, los gobiernos regionales, estatales y municipales proyectan un relacionamiento exterior más independiente y, como consecuencia, más activo, aún en hipótesis de acatamiento irrestricto a preceptos constitucionales y legales sobre estructura unitaria o federal del Estado central.

En la descentralización por actividad, actores de la sociedad civil también comienzan a proyectarse en el terreno internacional o a acrecentar su influencia en el proceso de toma de decisiones de las políticas exteriores nacionales, básicamente en temas de su especialidad. De esta forma, se confirma la presencia de asociaciones empresariales, gremiales sindicales y otras organizaciones diversas como movimientos cooperativistas, grupos medio ambientalistas, instituciones defensoras de los derechos humanos o universidades.

Los partidos políticos operan desde un espacio no estatal, como intermediarios entre el Estado y la sociedad civil, en su función de intermediación, pero también operan en los espacios estatales de toma de decisiones en política exterior cuando asumen roles de codecisión y de contralor del Poder Ejecutivo, en su función parlamentaria. Su influencia en ambos espacios se concreta desde una

competencia general y no en áreas particulares, como en el caso de los demás actores no gubernamentales.

Por otra parte, los partidos políticos, oficialistas u opositores, se encuentran permanentemente en una situación de competencia con otros partidos políticos en la búsqueda de seguidores. Además, desde la clásica función de intermediación, transmiten al Poder Ejecutivo manifestaciones y planteos de esos adeptos, y a sus adeptos la plataforma y el posicionamiento con relación a la acción exterior del Poder Ejecutivo. En otras palabras, en política exterior, pero no exclusivamente, los partidos políticos plasman una acción vertical con sus electores y horizontal con otros partidos políticos con los que rivalizan. Resultará ineludible comprender esta duplicidad como fortalecedora y enriquecedora de una política exterior nacional. Los partidos políticos quedan situados entre el poder y la opinión pública, siendo destinatarios de planteos y demandas diversas. Esto les exige una capacidad de equilibrar los planteos y demandas para diagnosticarlos, digerirlos, viabilizarlos y, finalmente, depositarlos en las esferas de decisión central de la política exterior.

En conclusión, los estudios sobre el rol de los partidos políticos en política exterior abordan aspectos que hacen a la proyección de sus posicionamientos, tanto en roles de intermediación como en roles parlamentarios de codecisión, control y fiscalización, en ámbitos nacionales y regionales. Así convivirán lógicas propias de la participación política no gubernamental con lógicas gubernamentales.

III.2. Las Dimensiones Político – Partidarias de la Política Exterior ¹

La vigencia de los partidos políticos se explica, a lo largo de la historia, por la pluralidad de ideologías e intereses que coexisten en toda sociedad. En efecto, las diferentes concepciones ideológicas y los diversos intereses motivan la formulación de múltiples proyectos que, desde los partidos políticos, proponen una organización de la sociedad y una orientación del Estado. En definitiva, los partidos políticos llevan adelante esos proyectos, instalándose como intermediarios entre la sociedad civil y sus representantes en el gobierno, e interactuando con portadores de otros proyectos de sociedad y Estado.

En cuanto a su proyección parlamentaria, los partidos políticos han defendido celosamente sus potestades tradicionales en el terreno de la política exterior. En líneas generales, los poderes legislativos no renuncian con facilidad a sus facultades de supervisión, fiscalización y decisión, muchas de las cuales revisten rango constitucional. A comienzos del siglo XXI, se observa el

¹ Tomado, con alguna variante menor, del trabajo de los autores "Los Partidos Políticos en el Escenario Internacional: el Caso del Parlamento del MERCOSUR como una Respuesta de Gobernanza" a publicarse, en diciembre, en los Cuadernos de Negocios Internacionales e Integración de la Universidad Católica del Uruguay.

desarrollo de una tendencia hacia el aumento progresivo de la participación parlamentaria en el proceso de adopción de decisiones. La participación referida se materializa en forma orgánica o a través de la acción individual o grupal de algunos legisladores.

Por cierto, estas tendencias no se visualizan como homogéneas en todos los países. Sin embargo, varios autores realizan distintas consideraciones acerca del tránsito, en un mediano plazo, por una etapa en la cual los parlamentos tendrán más influencia en el proceso decisorio que en el siglo pasado. Esta conclusión encuentra un fundamento adicional en el innegable desdibujamiento de la frontera asuntos internos-asuntos externos en todos los Estados del mundo, fenómeno que obliga al legislador a una actualización permanente en diferentes áreas temáticas. Cabe, entonces, ahondar en el contenido de los dos cauces de canalización de la acción internacional de los partidos políticos: la intermediación entre la sociedad civil y el gobierno, y la dimensión parlamentaria.

La Dimensión Movilizadora de la Opinión Pública

Las funciones de movilización de la opinión pública son inherentes a los partidos políticos por naturaleza y ubicación en las sociedades nacionales. Su naturaleza lleva a definir a los partidos políticos como agentes de intermediación social desde sus tareas de conquista y ejercicio del poder. La ubicación intermedia hace referencia a su necesidad de continua articulación entre la sociedad y el gobierno.

Por funciones se entiende en sentido específico las contribuciones o soluciones, que los actores –para el caso, partidos políticos- aportan, por medio de sus actos y organizaciones, a las exigencias funcionales del sistema en que interactúan. (Calanchini Arroz 1994). No resulta fácil reseñar las funciones, ya que estas dependen de la diversa matriz ideológica que los partidos políticos adopten frente a la sociedad de la que emanan, frente al sistema político y frente a las instituciones gubernamentales. Sin embargo, la valorización de las funciones siempre tendrá como componente ineludible la influencia que los partidos ejercen sobre diversos campos de la sociedad, el sistema político y las instituciones gubernamentales. Por tanto siempre incluyen: relacionamiento con todo tipo de grupos, capacidad de movilización, capacidad de cohesión con todo tipo de grupos, capacidad de negociación y, sobre todo en sociedades complejas con fuerte impronta de conflicto, su propia institucionalización.

La primera función en materia de política exterior radica en la organización y comunicación a la opinión pública con el fin de asegurar un debate de la problemática nacional. Las instancias de organización y comunicación para materializar ese debate suponen estructuras institucionales generadas y capacitadas para seleccionar los grandes problemas del país y proponer soluciones. El mecanismo idóneo para esta tarea es generar ámbitos como conferencias, seminarios, talleres de

trabajo y mesas de grupos técnicos. Posteriormente, los órganos ejecutivos de los partidos políticos deberán procurar una correcta y abundante divulgación de los resultados de esos debates, desde los medios masivos de comunicación.

El actual Sistema Internacional presenta, a partir de su característica globalizada y de la respuesta a la globalización mediante la creación de bloques transnacionales, temáticas ineludibles para los partidos políticos que se agregan a los tópicos tradicionales de las relaciones exteriores. A saber: posición nacional en determinado proceso de integración, intercambio científico-tecnológico, protección del medio ambiente, defensa de los derechos humanos, preservación y defensa de los regímenes democráticos de gobierno.

La segunda función consiste en controlar la ejecución de programas de relacionamiento exterior que desarrolle el Poder Ejecutivo. La observancia de los programas políticos, económicos, sociales, educativos o culturales no es una tarea exclusiva de los partidos políticos opositores al gobierno. Si bien para la oposición política, la tarea queda claramente enmarcada en controlar el cumplimiento fidedigno de cada etapa programada por el Poder Ejecutivo, los partidos políticos en el gobierno tendrán responsabilidad en colaborar en la ejecución de los programas.

Aquí también, como en la primera función, en materia de relaciones internacionales, y no sólo de política exterior, los partidos políticos deben responder con cuadros de militantes preparados para avalar, acompañar y fiscalizar los programas, acuerdos, tratados y protocolos materializados por el Poder Ejecutivo, en el ejercicio de sus relaciones exteriores.

La tercera función tiende a evitar el aislamiento de los partidos políticos y afecta a la propia viabilidad de todo el sistema político: la construcción de acuerdos nacionales con diferentes actores de la sociedad civil. Los partidos políticos deben ser concebidos como promotores de grandes consensos y concertaciones nacionales, a partir de su interacción con otros actores representativos de la sociedad civil. Este rol tiene como motivación la búsqueda de soluciones comunes para enfrentar los problemas nacionales.

Los principales socios de los partidos políticos para esos entendimientos son los propios partidos políticos y/o representaciones parlamentarias. El sociólogo uruguayo, Aldo Solari, al explicar la dinámica de los entendimientos y la sanidad de un sistema político aseguraba que los partidos políticos deben “diferenciarse y parecerse”, como regla de oro en la competencia plural, en tanto actores que operan dentro de un cauce democrático y no muestran aristas polarizadas. (Lanzaro sin fecha).

Otros socios ineludibles en relaciones exteriores son las gremiales empresariales, las centrales sindicales, ministerios o agencias del propio Poder Ejecutivo. Entre otros eventuales socios que han adquirido importancia en las últimas décadas se destacan movimientos cooperativistas, asociaciones de consumidores, instituciones religiosas, universidades, y otros agentes educativos y culturales. El incremento de la participación política y social en esta área de la acción estatal tiene que ver con la necesidad de respuestas a impactos que producen los procesos internacionales, principalmente aquellos originados en la marcha de los acuerdos de integración.

Las tres funciones que se acaban de explicar será fundamental complementarlas con una función de los partidos políticos que no es del caso analizar: el reclutamiento del personal político. Los cuadros técnicos de los partidos políticos, muchas veces, quedan cohesionados con los cuadros parlamentarios nacionales -conformados por legisladores y asesores- a partir de la asidua actuación de estos últimos en comisiones de relaciones internacionales, en comisiones de investigación y/o en parlamentos regionales.

La Dimensión Parlamentaria

Los partidos políticos, en esta su dimensión parlamentaria, tienen asignadas como funciones primordiales la supervisión, el control y la fiscalización en áreas de acción estatal relativas al relacionamiento exterior. Esta enumeración por institucional y jurídica, no trasluce el desafío que significa influir en un proceso decisorio que se estructura, cualquiera sea la forma o régimen de gobierno, a partir de un protagonismo y una preponderancia a favor del Poder Ejecutivo, poder del Estado que concibe, implementa y materializa la política exterior nacional, básicamente desde la conjunción de voluntades entre el Jefe de Estado y/o gobierno y su ministro de Relaciones Exteriores. Si bien el parlamento no tiene potestades definidas para adoptar decisiones propiamente dichas en este terreno y, sin duda, su actuación es prevista institucionalmente con mucha menos asiduidad que la actuación del Poder Ejecutivo, funciona una especie de poder de veto, una potestad de impedir que se perfeccione una determinada decisión del gobierno central.

Sin desconocer esta potestad de codecisión, el papel del parlamento en materia de política exterior se ve acotado por dos grandes motivos. El primero, como ya se adelantara, es el peso tradicional, formal y generalmente de rango constitucional de las atribuciones aseguradas en favor del Poder Ejecutivo. El segundo resulta de la proliferación y (re)valorización de temas no tradicionales de política exterior como comercio, ciencia y tecnología, comunicaciones, protección de los derechos humanos y preservación del medio ambiente, por sobre los tradicionales como cuestiones limítrofes y territoriales, conflictos bélicos, adhesión a procesos de integración regional. Las exigencias y previsiones formales y constitucionales sobre formas de aprobación o intervención parlamentaria suelen concretarse en

temas tradicionales, mientras que los temas no tradicionales, al estar menos reglamentados y ser una creación mucho más reciente, normalmente, se manejan por el Poder Ejecutivo en forma discrecional.

De todas formas, las atribuciones parlamentarias tradicionales como aprobar los tratados internacionales habilitando su ratificación por parte del Poder Ejecutivo, así como las formas de control sobre los funcionarios al frente de los órganos de representación del Estado -llamados a plenarios de las cámaras, llamados a comisiones parlamentarias y, llegado el caso, interpelación con posible destitución- suponen competencias esenciales para un régimen democrático en materia de política exterior.

En otras palabras, una democracia representativa debe contemplar diferentes niveles de debate, instancias de canalización de conflictos e influencias sobre funcionarios del Poder Ejecutivo al momento de tomar decisiones: aceitados mecanismos de relacionamiento entre Poder Ejecutivo y Poder Legislativo. Como forma de comprobación bastará medir, aunque más no sea hipotéticamente, la capacidad de los partidos políticos con representación parlamentaria para modificar la voluntad inicial del Poder Ejecutivo o, incluso, corregir una decisión final inspirada en lineamientos originalmente previstos desde la presidencia o la Cancillería.

Por otra parte, el parlamento proporciona un foro donde repercuten todos los problemas internacionales a los que un país se ve enfrentado. Como ámbito de debate, el parlamento se articula en dos niveles bien diferenciados: las sesiones plenarias y las comisiones específicas de relaciones internacionales.

Los plenarios de las cámaras son el escenario público y definitivo de los debates y aprobaciones de mensajes del Poder Ejecutivo, muestran claramente los consensos y disensos del sistema político. Las comisiones parlamentarias son el espacio de congregación de trabajos político-partidarios sobre cada uno de los temas, donde se elabora las diferentes propuestas que pasan al plenario. Los informes finales de las comisiones responden a consensos y disensos de estudios del personal político. En niveles de consenso, se puede llegar a un informe único. En niveles de disenso, se puede llegar a informes en mayoría y minoría. De todas formas, esas mayorías y minorías no son más que un indicador para el resto de los legisladores del plenario de la cámara respectiva. Allí, como se adelantara, seguramente se volverán a confrontar los proyectos para luego determinar la voluntad definitiva al Poder Legislativo.

Finalmente, cabe describir la acción de los partidos políticos desde una reciente realidad, en términos históricos: la transnacionalización partidaria.² La manifestación más acabada del mencionado accionar es la conformación de parlamentos regionales. Los mismos se presentan como agentes o instrumentos institucionales privilegiados para entender la dimensión política de todos los procesos transnacionales, en particular los referentes a la integración regional. Como ámbito de confluencia de voluntades, se constituyen en herramientas imprescindibles para superar escollos que dificultan avances hacia niveles y formas más avanzadas de concertación, cooperación y/o integración.

La importancia queda globalmente comprendida en la finalidad de abatir el déficit democrático de los procesos de integración que, generalmente, no contienen ni fomentan canales de participación de agentes y operadores políticos y sociales. Por otra parte, también se constituyen en una atenuante a la impronta extremadamente comercialista de los procesos mencionados que creen agotar sus objetivos en el intercambio de bienes y servicios, subsumiendo aspectos políticos, sociales, educativos, culturales, e incluso referentes a temas que hacen a la coordinación macroeconómica y monetaria entre los países integrantes del esquema.

Las competencias de estas instituciones, en estas instancias históricas, quedan esencialmente limitadas a la gestión de asuntos internos -de acuerdo a textos constitutivos y posibilidades presupuestarias- y a la llamada doble función consultiva. Esta última puede materializarse en una faz activa, con la formulación de recomendaciones a otros órganos de la estructura del bloque respectivo, o en una faz pasiva, en respuesta a pedidos de opinión formulados por alguno de esos órganos. Sin embargo, la instalación de un parlamento regional le imprime al proceso de integración un equilibrio institucional, con un juego de frenos y contrapesos inspirado en la división de poderes de los Estados nacionales, aunque no tenga una estricta capacidad legislativa de aplicación directa en las legislaciones internas de los países.

Si bien la estructura institucional y las respectivas competencias de los órganos varían de acuerdo a los objetivos de cada proceso de integración, se pueden citar como roles ineludibles de un parlamento regional:

- Proporcionar mayor representatividad y legitimidad a las diferentes modalidades de integración, cooperación y concertación.
- Hacer transparentes las iniciativas en curso.
- Favorecer la armonización entre los órdenes normativos nacionales.

² Por partidos transnacionales también se entienden a las asociaciones multilaterales conformadas por partidos nacionales, agrupaciones y ciudadanos de distintos países que se identifican con un mismo proyecto político, como la Internacional Demócrata Cristiana, la Internacional Socialista y la Internacional Liberal. Estas asociaciones tienen una importante influencia en la conformación del Parlamento Europeo y una influencia variada en sistemas políticos latinoamericanos. Este trabajo se ocupa sólo del rol de los partidos políticos nacionales en las relaciones exteriores de sus países.

- Facilitar la adopción de decisiones y normas regionales, acelerando la eficacia y operatividad del proceso.
- Servir de herramienta de coordinación tanto entre los diferentes niveles de cooperación como entre organismos y países involucrados. (Enumeración de Fernández Luzuriaga, p.10, en base al estudio de Vacchino 1990, p.73-111 del Tomo I).³

Paralelamente con los parlamentos regionales o comisiones parlamentarias de menor atribución -parte de las estructuras orgánicas de los procesos de integración- se han desarrollado instancias participativas a nivel regional. Están conformadas por agrupamientos políticos y parlamentarios nacionales, estatales o municipales, en ámbitos binacionales o fronterizos. Incluso pueden desarrollar estructuras flexibles, incorporando comisiones de trabajo o asesoras, integradas por representantes de las sociedades civiles locales, conocidas generalmente como fuerzas vivas. Su misión es promover y controlar los procesos de concertación, cooperación e integración. Estas redes ad hoc y laxas, muchas veces generadas con independencia de la voluntad de los gobiernos centrales, se revelan como canales preliminares, operativos, y promotores de acuerdos específicos y puntuales de situaciones que no afectan a las sociedades nacionales en su conjunto, salvo que lo hagan con una intención recomendatoria.

IV. Consideraciones Finales

A partir de la nueva realidad derivada de la instalación del Parlamento del MERCOSUR y con el resumido marco de teorías políticas de la integración que se expusieron en el apartado II, nuestro análisis, aunque no sin reparos, encuentra fundamentación en la teoría neofuncionalista. Ésta es escogida como se expuso en el apartado II, en tanto conjunto de proposiciones que focalizan la acción individual, o sea las intenciones del agente, con un énfasis en la burocracia supranacional y en la sociedad como impulsores de una nueva comunidad política. El neofuncionalismo es consensualmente considerado como el más influyente de los enfoques pluralistas de las Relaciones Internacionales.

Agente	Resultado
Burocracia Supranacional + Sociedad Nacional	Nueva Comunidad Política

³ El Parlamento Europeo es una construcción institucional que supera esta enumeración, así como otras limitaciones detalladas ut supra. Para un estudio comparado de todas las experiencias de parlamentos regionales: Vacchino 1990.

Sin embargo, siguiendo a Haas dejaremos constancia de algunas críticas que condicionan al neofuncionalismo en cuanto teoría general y abstracta para explicar la integración regional. En primer lugar, la teoría neofuncionalista comparte con el resto de las teorías de la integración un sesgo que podría definirse como eurocentrista, en cuanto a su concepción como respuesta al proceso de la actual Unión Europea. En segundo lugar, y como derivación de la primer crítica, cabe resaltar que los intereses económicos convergentes fueron los que brindaron el impulso al proceso europeo, pero esos intereses económicos estaban “imbuidos en la vida burocrática, pluralista e industrial”.(Haas, citado por Briceño 2003, p.222). En tercer lugar, esos intereses económicos convergentes fueron canalizados por “el técnico, el planificador, el industrial innovador y el sindicalista (y no por) el político, el académico, el poeta o el escritor”, lo que refuerza el perfil economicista de la integración europeo-occidental (Ídem).

Lo que diferencia la evolución de los esquemas de integración de América Latina frente a la evolución de las interacciones que derivaran en la hoy Unión Europea es la supremacía que en América Latina tiene la política sobre la economía, en el proceso de toma de decisiones. En Europa Occidental dicho proceso se caracterizó por negociaciones que incluyeron ventajas y concesiones otorgadas recíprocamente entre los diversos actores involucrados. Además, en ese proceso intervinieron frecuentemente élites no gubernamentales, caracterizando a las decisiones finales como adecuada respuesta a objetivos pragmáticos.

Teniendo en cuenta la supremacía de lo político sobre lo económico, comprobado en los esquemas de integración latinoamericanos y recogiendo la notable experiencia europea que dio como respuesta una integración impulsada por e impregnada de pragmatismo, la inspiración en la teoría neofuncionalista debería apuntar a la consolidación de un parlamento regional dentro de ciertos parámetros.

El primero es tener siempre presente que si el Parlamento del MERCOSUR fue creado para combatir el déficit democrático del proceso, debe evitar adquirir un sesgo economicista. Para ello están, entre otros, los órganos Grupo Mercado Común, Consejo Mercado Común y la Comisión de Comercio del MERCOSUR. El segundo parámetro hace a la necesidad de mayor protagonismo del dirigente político y del legislador.

Reseñado el alcance de las teorías políticas de la integración, este trabajo abordó las dimensiones político-partidarias de las relaciones exteriores nacionales. La dimensión parlamentaria resulta fundamental en las dos vertientes, la atención a las funciones en el parlamento nacional y las funciones de transnacionalización. Con el Parlamento del MERCOSUR como realidad institucional, los partidos políticos deberán avocarse fundamentalmente a la armonización de su tarea con el orden normativo nacional, y a la facilitación de la adopción de decisiones y normas regionales para acelerar la eficacia y operatividad del proceso de integración.

La dimensión movilizadora de la opinión pública presenta un desafío inmediato a los partidos políticos en cuanto a: la comunicación a la ciudadanía de las instancias que recorre el proceso de consolidación institucional; el seguimiento al Poder Ejecutivo para que éste respete y haga respetar la institucionalidad del bloque -tarea que comparte con la dimensión parlamentaria, en tanto el Poder Legislativo es fiscalizador y codecisor en política exterior-, y la construcción de acuerdos suprapartidarios que aseguren posiciones consensuadas de toda la “bancada nacional”.

Cabe señalar que al interior del sistema político uruguayo se han comenzado a procesar debates como el de la compatibilidad/incompatibilidad entre el artículo 6 de la Constitución nacional que consagra la integración como un fin de la política exterior del país y el Parlamento del MERCOSUR. En el artículo 6 se establece que “La República procurará la integración social y económica de los Estados latinoamericanos, especialmente en lo que se refiere a la defensa común de sus productos y materias primas”.

Las interpretaciones que se ciñen a la letra del artículo descartan cualquier posibilidad de convertir al MERCOSUR en un proceso de integración política, llegando a afirmar que está en juego la soberanía del Estado uruguayo. Otras corrientes recomiendan una interpretación evolutiva de la Constitución nacional, con el fin de adaptar las normas programáticas a las nuevas realidades.

Dentro del sistema político uruguayo quienes reafirman la conveniencia de un parlamento regional, como el partido de gobierno Frente Amplio, argumentan que la dimensión parlamentaria es una instancia necesaria e ineludible para afianzar el proceso de integración. Se oponen al actual modelo de Parlamento del MERCOSUR y a su perfeccionamiento el Partido Nacional, el Partido Colorado, y el Partido Independiente. Como argumentos se manejan la reivindicación del carácter económico-comercial del MERCOSUR en contraposición a la conformación de un bloque político o la atemporalidad en la creación de la nueva institución.⁴

Una propuesta razonable para Uruguay pasaría por aceptar la realidad de un Parlamento del MERCOSUR ya instalado, tomando dos tipos de precauciones. La primera sería propugnar la permanencia de un mecanismo en el que el órgano no colegisle y se siga limitando a dictaminar proyectos de normas, a transitar por los ámbitos legislativos nacionales. Así, sus normas no tendrían carácter superior a las constituciones nacionales, en otras palabras no habría supranacionalidad. La

⁴ En mayo de 2007, personalidades de diversos ámbitos han interpuesto un recurso de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia, considerando que el Parlamento del MERCOSUR modifica en sustancia y por una vía indebida la Constitución. La primera consecuencia es la violación de la normativa constitucional en el sentido que en Uruguay sólo puede haber elecciones nacionales para elegir gobernantes y representantes sectoriales al Banco de Previsión Social. La segunda es que el nuevo órgano afectaría los intereses uruguayos instalando un poder extranjero que se filtra en la independencia del país.

segunda precaución exhortaría a trabajar en el diagramado y en la defensa de un proyecto de integración del órgano que respete, al determinar cuantos miembros le corresponderán a cada Estado Parte, las asimetrías entre países.

BIBLIOGRAFÍA

BRICEÑO, José (2003): "Las Teorías de la Integración Regional." Universidad de Los Andes, Ediciones del Vicerrectorado Académico. Mérida, Venezuela.

CALANCHINI ARROZ, Juan José (1994): "Partidos Políticos. Una Introducción". Fundación de Cultura Universitaria. Montevideo.

FERNANDEZ LUZURIAGA, Wilson y Analaura SOTO (2005): "Los Partidos Políticos en el Escenario Internacional: el Caso del Parlamento del MERCOSUR como una Respuesta de Gobernanza". En Cuadernos de Negocios Internacionales e Integración. Universidad Católica del Uruguay. Montevideo. (En prensa).

FERNANDEZ LUZURIAGA, Wilson. (1999): "Las Dimensiones Político – Partidarias de la Política Exterior de Uruguay". Documento de Trabajo 45. Unidad Multidisciplinaria, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. Montevideo.

HAAS, Ernst y Philip SCHMITTER (1964): "Economic and Differential Patterns of Political Integration. Projections about Unity in Latin América". International Organization, Volumen 18, Número 4.

HAAS, Ernst (1972): "El Estudio de la Integración Regional. Reflexiones acerca de la Alegría y la Angustia de Pre-teorizar" Revista de Integración. Buenos Aires.

LANZARO, Jorge (Sin fecha): "Uruguay: del Bipartidismo al Pluripartidismo Bipolar". En la página web del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Costa Rica. Sección Publicaciones. <http://www.iis.ucr.ac.cr/pagWeb/publicaciones/libros/textos/2/democracia/04Jorge%20Lanzaro.pdf>. San José.

MORGENSTERN REIMONDO, Mercedes (Sin fecha): "Los Partidos Políticos y la Política Exterior – I y II Parte". En la página web del Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya. Sección Desarrollo Humano e Institucional en América Latina número 18. http://www.iigov.org/dhial/?p=18_01. Barcelona.

SOTO, Analaura. (2004): "La Institucionalización de la Comisión Parlamentaria Conjunta. Hacia un Parlamento Regional". En CD VI Simposio Internacional. Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires.

VACCHINO, Juan Mario (compilador) (1990): "La Dimensión Parlamentaria de los Procesos de Integración Regional" Tomos I y II. BID-INTAL - Ediciones De Palma. Buenos Aires.