

El Parlamento Latinoamericano: Los desafíos de una alternativa hemisférica de Integración en el siglo XXI

Prof. Dr. Eugenio Roberto Caligiuri
cyberdiplomat@hotmail.com

Abogado Jorge Petit
Venezuela
petitjorge@mixmail.com

El Parlamento Latinoamericano, es un órgano, sub-continental, de integración, que no obstante su estabilidad, y permanencia interrumpida por casi cuarenta años, ha reflejado un perfil con claro-oscuros en su desempeño, lo cual, junto con los efectos de la "globalización", ha motivado discusiones en cuanto a la redefinición de su papel y competencias.

Palabras Claves: Integración, supranacional, autoejecutividad, Órgano Comunitario.

The Latin-American Parliament, is a sub-continental body of integration, that however, the stability and uninterrupted permanence by almost forty years, have reflected a profile with up and down in its role, which, among with the "globalization" effects, has been caused discussions related to redefinition of its play and competences.

Key words: *Integration, supranational, self-executivity, communitarian body.*

I. Aspectos generales de la labor del Parlamento Latinoamericano

Después de casi treinta y seis años de su fundación el 10 de diciembre de 1964 en la ciudad peruana de Lima y después de trece años desde que Venezuela suscribiera el Tratado de su institucionalización, el Parlamento Latinoamericano (Parlatino), órgano parlamentario regional, permanente y unicameral, conformado por diputados de veintidós de los países hispano y luso parlantes del continente, y que tiene su sede regular y permanente en la ciudad brasileña de Sao Paulo, es una institución que muestra un balance incierto y poco concreto en lo que a logros, fines y efectividad se refiere.

Así como lo asienta Isidro Morales Paúl, un esquema de integración ha de poseer necesariamente órganos ejecutores de sus decisiones y con facultades tangibles, pero en Latinoamérica la mal entendida democracia representativa de partidos, ha impedido que en la práctica eso sea posible.

"La existencia de una organización de integración precisa de órganos con poderes suficientes para avanzar hacia las etapas subsiguientes de este proceso, y superar los obstáculos derivados de intereses divergentes que no son siempre fáciles de soslayar. No se trata de afirmar que es indispensable la existencia de órganos supranacionales para iniciar el proceso de integración, como veremos. Se trata, simplemente, de una experiencia derivada de la ineficacia tradicional de los organismos intergubernamentales, esto es, aquellos integrados por representantes directos de los Estados miembros, que sólo expresan los intereses y políticas diseñados en sus respectivos países" (Morales Paúl. 1980).

Los motivos son tan diversos como las calamidades que sufren los habitantes, los gobiernos y las economías de América Latina, éstos son en gran medida las variables intervinientes de dicho resultado poco alentador del Parlamento Latinoamericano. Pero es muy probable que el motivo de mayor peso sea que cuando se fundó este organismo colegiado sub-continental, la mayoría de los países de la América Latina que lo conforman, estaban aun gobernados por regímenes autoritarios, por lo que lógicamente no podía haber una conciencia y voluntad democrática real en la gran mayoría de sus Estados miembros, y no obstante, el Parlamento Latinoamericano (Parlatino) se había mantenido por muchos años como foro de discusión de los asuntos concernientes a la América Latina.

En efecto, fue la finalización de la "Guerra Fría" y la consecuente inserción o el reingreso al sistema democrático por parte de muchos países de la América Latina, lo que abrió la puerta para disipar temores con respecto a la unidad latinoamericana, y también el fenómeno de la "globalización", el cual ha sido indiscutiblemente el más determinante, en lo que representa el replanteamiento y el reimpulso del Parlamento Latinoamericano; pues la integración no sólo está en los mercados, en los papeles o en las declaraciones políticas; ahora la integración también está en la cultura, el turismo, y en los sistemas políticos y legislativos, aunque asimismo, lo está en los problemas, las amenazas y las miserias que aquejan a la América Latina, y por eso es que la convicción de la integración debe ser introducida sin retardos en la mentalidad y en los sentimientos de los pueblos.

Tal como lo señala Rincón (1997: 77 y 78), refiriéndose específicamente al esquema de integración subregional andino, lo cual *mutatis mutandi* también se aplica al sub-hemisferio, debido a que este conglomerado de factores es parte de la realidad latinoamericana,

"...Las inmensas dificultades económicas de nuestros países, su incipiente grado de industrialización, la deuda externa que los agobia, las diferencias en su grado de desarrollo que generan la distribución

desigual de los costos y beneficios... y tantos otros problemas estructurales, han amenazado y siguen amenazando el proyecto integracionista... Pero, a su vez, es evidente que la integración de nuestros pueblos requiere también de una reforma política al interior de los países miembros del esquema subregional, que permita concienciar a los encargados de las decisiones políticas para el avance de la misma, de las necesidades de incorporar a la integración en el proyecto político de los gobiernos nacionales, de manera de lograr la divulgación y valorización del ideal integracionista por parte de todos los habitantes... a objeto de alcanzar el apoyo y el entusiasmo que requiere un proceso de tal complejidad, que lo haga viable, sentido y legítimo".

2. Estructura organizativa del Parlamento Latinoamericano

Los órganos funcionales del Parlamento Latinoamericano son la asamblea, la junta directiva, el consejo consultivo, la secretaría general y las comisiones permanentes.

La Asamblea es el órgano supremo del Parlamento Latinoamericano. Se integra con las delegaciones nacionales que acredita cada uno de los Estados miembros. La asamblea se reúne cada dos años en la sede permanente. Su principal función es la de elegir al Presidente, a los dos presidentes alternos, al secretario general, al secretario general alterno, al secretario de relaciones interparlamentarias, al secretario de comisiones permanentes. Crear comisiones especiales y designar a los países que presidirán las comisiones permanentes.

La Junta Directiva, es la máxima autoridad del Parlamento Latinoamericano, durante el período comprendido entre las sesiones ordinarias de la asamblea. La Junta Directiva está integrada por un presidente, dos presidentes alternos, un vicepresidente por cada país acreditado, un secretario general, un secretario general alterno, un secretario de las comisiones permanentes, un secretario de comisiones y el presidente del Consejo Consultivo.

El Consejo Consultivo, es el órgano especializado, de la organización, encargado de desempeñar las labores de asesoría política y legislativa. Está integrado por once parlamentarios o ex parlamentarios propuestos por la Junta directiva a la Asamblea y ratificados por ésta.

La Secretaría General es el órgano de articulación, coordinación y supervisión permanente del Parlatino. Comunica a los Parlamentos miembros la convocatoria a las diferentes reuniones, asesora a la Junta Directiva en la preparación de la agenda de la Asamblea y en la elaboración de los documentos de trabajo.

Y las Comisiones Permanentes, son los órganos especializados del Parlamento, con funciones de análisis, estudio o investigación. Tiene a su cargo la preparación de los asuntos que serán discutidos y decididos en la Asamblea o en la Junta Directiva. Las Comisiones Permanentes son la de asuntos: políticos, económicos y deuda externa; educación, ciencia y tecnología; jurídica; derechos humanos; medio ambiente; agricultura; ganadería y pesca; servicios públicos; narcotráfico y crimen organizado; salud; pueblos indígenas y etnias; energía y minas; defensa del usuario y del consumidor; mujer; deuda social; subregionales y municipales; laborales y previsionales; turismo y juventud.

3. Principios y propósitos del Parlamento Latinoamericano

Los principios permanentes e inalterables del Parlamento Latinoamericano (Parlatino) como órgano legislativo subhemisférico son:

"la defensa de la democracia; la integración latinoamericana; la no intervención; la autodeterminación de los pueblos para darse en su régimen interior el sistema político, económico y social que libremente decidan; la pluralidad política e ideológica; la igualdad jurídica entre los Estados; siendo partidarios de la búsqueda pacífica de la solución de las controversias internacionales donde prevalezca el derecho internacional. " (Artículo 2º. del Tratado de Institucionalización del Parlamento Latinoamericano).

Por su parte, el artículo 3º, establece sus propósitos, entre los cuales están: *fomentar el desarrollo económico y social integral y tratar de alcanzar a la brevedad posible la plena integración económica, política y cultural velar por el respeto irrestricto a los derechos humanos; "la lucha contra el colonialismo y oponerse a la acción imperialista en América Latina".*

Si se comparan los propósitos del Parlamento Latinoamericano con los del Parlamento Andino, salvando las diferencias propias por el contexto y marco de acción, evidentemente, han de encontrarse muchas similitudes entre estos dos órganos parlamentarios de Sur América. A tal respecto,

El Parlamento Andino, órgano institucional creado para la promoción y afianzamiento de la cooperación política en el área andina, el 25 de octubre de 1979, en La Paz, Bolivia. Precisamente en los artículos 12 y 13 del Tratado Constitutivo del Parlamento Andino se consagran como atribuciones de este organismo subregional: *"...sustentar en la subregión andina el pleno imperio de la libertad, de la justicia social y de la democracia; velar por el respeto de los*

derechos humanos; promover la participación de los pueblos como actores del proceso de integración andina; fomentar el desarrollo de una conciencia comunitaria andina; así como proponer medidas y sugerencias que coadyuven a la aproximación de las legislaciones de los países miembros." (IAEAL, 1987).

En el mismo sentido, si se hace una comparación con la Asamblea o Parlamento Europeo, el cual ejerce además, el control de la legalidad y oportunidad en forma intensa sobre los actos de la Comisión.

"El Parlamento Europeo puede... según las atribuciones otorgadas por el artículo 138 B del Tratado de la Comunidad Europea (CE), introducido por el Tratado de la Unión Europea, solicitar a la Comisión que presente las propuestas oportunas sobre cualquier asunto que a juicio de aquél requiera la elaboración de un acto comunitario en la aplicación del tratado..." (González-Oldekop, 1997: 134).

4. La presencia de Venezuela actualmente en el Parlatino

Venezuela suscribió el 16 de noviembre de 1987 el Tratado de Institucionalización del Parlamento Latinoamericano, ratificado mediante Ley Aprobatoria promulgada y publicada en Gaceta Oficial N°. 34.035 del 23 de agosto de 1988, y su actuación en dicho órgano comunitario, si bien no ha sido destacada, ha sido estable y activa. Pero, existe un suceso alarmante y de pronósticos reservados para el futuro de la democracia en Venezuela y del éxito a largo plazo de organismos como éste en América Latina, este acontecimiento lo constituye la destitución de los diputados venezolanos miembros del Parlamento Andino y del Parlamento Latinoamericano (Parlatino), por parte de una decisión arbitraria adoptada por la Asamblea Nacional Constituyente de Venezuela en enero de este año.

En efecto, la legitimación activa para remover a dichos funcionarios de sus cargos, la tienen precisamente quienes los designaron, y en este caso, esos diputados venezolanos fueron electos por mandato popular en noviembre de 1998; ni siquiera fueron designados por el antiguo Congreso Nacional (órgano con funciones y características relativamente similares a la de la actual Asamblea Nacional) el cual renovó la correlación de sus fuerzas políticas también en ese preciso momento; mucho menos podría la Asamblea Nacional Constituyente o la Comisión Legislativa Nacional (pequeño cuerpo legislativo que asumió funciones una vez finalizada la labor y el mandato del primero) poseer la autoridad y legitimidad para revocarles el mandato.

Es necesario destacar, que con el ya referido acto de la Asamblea Nacional Constituyente que se instaló en Venezuela en agosto de 1999 para sancionar la nueva Ley Fundamental del Estado venezolano, también se infringen flagrantemente disposiciones que en materia de integración latinoamericana consagra expresamente la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, vigente desde el 30 de diciembre de 1999. Es poco alentador, que aun cuando la precitada Norma Fundamental del ordenamiento jurídico venezolano, viene a reconocer expresamente y a darle carácter vinculante, preferente e inmediato a las normas y las decisiones de los órganos supranacionales, cuando éstas incidan sobre el ordenamiento jurídico de Venezuela, la ya citada Asamblea Constituyente, por una interpretación errada de la filosofía política y de la ciencia del derecho, por poco tacto, por una equívoca demostración de poder o por capricho, haya destituido a los representantes por Venezuela al Parlamento Latinoamericano, quienes sí tenían legitimidad y autoridad.

En efecto, el artículo 153 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela establece:

"La República promoverá y favorecerá la integración latinoamericana y caribeña, en aras de avanzar hacia la creación de una comunidad de naciones, defendiendo los intereses económicos, sociales, culturales, políticos y ambientales de la región. La República podrá suscribir tratados internacionales que conjuguen y que aseguren el bienestar de los pueblos y la seguridad colectiva de sus habitantes. Para estos fines, la República podrá atribuir a organizaciones supranacionales, mediante tratados, el ejercicio de las competencias necesarias para llevar a cabo estos procesos de integración. Dentro de las políticas de integración y unión con Latinoamérica y el Caribe, la República privilegiará las relaciones con Iberoamérica, procurando sea una política común de toda nuestra América Latina. Las normas que se adopten en el marco de los acuerdos de integración serán consideradas parte integrante del ordenamiento legal vigente y de aplicación directa y preferente a la legislación interna". (El subrayado es del autor).

Esta disposición constitucional del Estado venezolano, viene a significar un loable avance en lo que respecta a la promoción de los procesos de integración hemisférica. Debido a que de un modo expreso e indubitable se dispone que las decisiones adoptadas dentro de los esquemas de integración, tendrán aplicación directa y preferente al derecho interno. Además, compromete a sus actores políticos al afianzamiento y perfeccionamiento de los mecanismos de la integración, los cuales hasta el momento se han evidenciado más en la retórica que en los hechos. Afirmación que se hace, por la poca consideración e importancia que se le ha dado en América Latina a la institución de la supranacionalidad; con las consecuencias que producen en

el ámbito del derecho interno y del derecho internacional, puestas de manifiesto cuando los miembros de un ente supranacional reciben competencias que tradicionalmente eran exclusivas del derecho interno estatal a dicho órgano supranacional.

"La supranacionalidad de un organismo internacional se pone en evidencia cuando sus miembros no sólo están dispuestos a cooperar limitando sus competencias, sino que, dando un paso más, las transfieren a las instituciones de la organización a las que dotan de un poder normativo capaz de producir efectos jurídicos vinculantes de forma automática y uniforme en el orden interno de los Estados miembros, incluso con un rango jerárquico superior al de sus leyes". (Remiro Brotons, 1997:150).

5. Consideraciones Finales

Hasta que los Estados miembros del Parlamento Latinoamericano no adopten de consenso la fórmula de la supranacionalidad en estricto sentido y para todos sus ámbitos de aplicación, haciendo énfasis en la inmediatez y autoejecutividad de sus disposiciones y acuerdos adoptados en su seno, este órgano jamás será un verdadero cuerpo parlamentario semi-hemisférico con plena y real autoridad, tal como le corresponde ser. Es menester que la democracia se haga sentir más, y para ello las decisiones del Parlamento Latinoamericano deben ser aprobadas por voluntad popular por los nacionales de cada Estado miembro luego que sean sancionadas, y no que sólo lo ratifiquen los poderes legislativos nacionales, pues lo último es una forma de participación política semi-directa que está desfasada con los signos de los tiempos actuales debilitando la vigencia de los organismos políticos representativos de cualquier tipo.

En este sentido, el ocho de noviembre de 1998, por primera vez en la historia de Venezuela como miembro de un órgano comunitario o de integración como lo es el Parlamento Latinoamericano (Parlatino), han sido electos popular, directa y secretamente por los ciudadanos aptos y capaces para ejercer el derecho activo al sufragio, los representantes o diputados por Venezuela al Parlamento Latinoamericano y al Parlamento Andino, simultáneamente con la elección de senadores y diputados al Congreso Nacional y gobernadores de Estados de dicho país latinoamericano. Pero, un acto como ese, aunque es un avance significativo en la perfección de la democracia y de la igualdad política internacional, aun no es suficiente, pues la Comunidad Latinoamericana de Naciones sólo será posible y real en la medida en que en la América Latina, los habitantes de cada país voten sobre decisiones comunitarias, tal como ha sucedido en la Unión Europea a partir de 1996 con el Tratado de Ámsterdam, el cual introdujo reformas a lo convenido en Maastricht en el año 1992.

Precisamente, al hacer referencia al Tratado de Maastricht, se puede decir, con palabras de González-Oldekop, que:

"Este Tratado, además de instaurar la Unión Europea como gran idea integradora y como sistema complejo de integración, profundizó en varios aspectos la integración europea. Entre las medidas de profundización tomadas en relación a la CE estableció dentro del Tratado CE la Unión Económica y monetaria y amplió sus competencias y las facultades legislativas del Parlamento Europeo a través del procedimiento de codecisión, además de establecer la figura del Defensor del Pueblo como órgano del Parlamento Europeo" (González-Oldekop, F. 1997: 25 y 26).

Con respecto a la supranacionalidad y al carácter preferente de los procesos y esquemas de integración, la Constitución colombiana sancionada en 1991 establece expresamente en su artículo 227:

"El Estado promoverá la integración económica, social y política con las demás naciones y especialmente con los países de América Latina y del Caribe, mediante la celebración de Tratados que sobre las bases de equidad, igualdad y reciprocidad, creen organismos supranacionales, inclusive para conformar una comunidad latinoamericana de naciones. La ley podrá establecer elecciones directas para la constitución del Parlamento Andino y del Parlamento Latinoamericano".

En este particular, vale la pena destacar que la novel Constitución venezolana de diciembre de 1999, plantea por vez primera en la historia de las Constituciones de dicho país y de un modo expreso, la posibilidad de insertar en el derecho interno estatal, por vía de los referendos aprobatorios, las disposiciones, normas o transferencia de competencias a organismos supraestatales. Dicha previsión se encuentra en el segundo párrafo del artículo 73 de la referida norma, que dispone textualmente:

... "Los tratados, convenios o acuerdos internacionales que pudieren comprometer la soberanía nacional o transferir competencias a órganos supranacionales, podrán ser sometidos a referendo por iniciativa del Presidente o Presidenta de la República en Consejo de Ministros; por el voto de las dos terceras partes de los integrantes de la Asamblea; o por el quince por ciento de los electores o electoras inscritos e inscritas en el registro civil y electoral" (artículo 73. Constitución Nacional de la República Bolivariana de Venezuela).

Pero, de todos los retos que enfrenta la América Latina en general y el Parlamento Latinoamericano en particular, es la vigencia y la estabilidad del sistema, la gobernabilidad democrática y la educación y puesta en práctica de los ejercicios para el respeto y defensa de los derechos humanos, y no tener este sustantivo sólo como un concepto utópico y romántico; pues la crisis de gobernabilidad democrática en Latinoamérica, actualmente se debe a problemas de injusticia social, los cuales se traducen principalmente en la poca credibilidad o confianza de los ciudadanos en sus gobernantes y en los dirigentes políticos, la pérdida de los valores morales y la violación de los derechos humanos o la actitud indiferente ante la comisión de tales actos. Este desafío se hace mayor cuando han surgido intentos o formas manifiestas, pero "suavizadas" de establecer gobiernos autoritarios en el continente. Asimismo puede mencionarse la crisis ocurrida en Ecuador el 21 de enero de 2000, que trajo como consecuencia la renuncia de Jamil Mahuad a la presidencia de dicho país; o al intento de golpe de Estado ocurrido el pasado 19 de mayo, en el Paraguay, el cual fue afortunadamente conjurado por el gobierno del Presidente de ese país, Luis González Macchi, es incoherente que el gobierno del presidente argentino Dr. Carlos Saúl Menem le concedió el derecho de asilo político al general retirado paraguayo Lino César Oviedo, teniendo en cuenta que el Paraguay es miembro del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), en este caso hubo una violación del derecho comunitario, pues entre los estados miembros debe haber asistencia mutua entre sus órganos judiciales. El Paraguay hizo un pedido de captura internacional a través de la INTERPOL, pero la solicitud le fue denegada al gobierno legítimo del Paraguay. A esto se le puede agregar el acontecimiento ocurrido en Venezuela el 28 de mayo del presente año cuando se suspendió el proceso electoral de relegitimación de los poderes públicos y de los cargos de elección popular debido al manejo poco transparente de este proceso atribuida a la ineficiencia de la empresa española de informatización INDRA y a los miembros de la Junta Directiva del Consejo Nacional Electoral.(que fueron destituido de inmediato)

La integración no ha de ser sólo un fenómeno impulsado por los intereses o tendencias políticas del momento; para que sea una muestra del avance y manifestación de interdependencia, buena fe, colaboración e igualdad de los pueblos, se hace menester hacerla parte de la cultura de los pueblos.

"De manera que resulta una necesidad inaplazable la enseñanza de estos temas en el proceso de educación formal de la población de los países... tema en el cual se ha avanzado muy poco hasta el presente, limitándose su divulgación tan sólo a limitados círculos académicos, empresariales y gubernamentales, a través de foros especializados organizados por los gobiernos nacionales, universidades y otras entidades docentes o de investigación, organizaciones intergubernamentales y comunitarias. (Rincón, L. 1997: 99).

La integración Latinoamericana, no debe verse como un objeto abstracto ni como la multiplicación de problemas y crisis políticas, desigualdades sociales, debilitamiento institucional, inseguridad jurídica, carencia de soluciones auténticas y el resurgimiento de caudillos mesiánicos, muy por el contrario ha de ser vista como la arista positiva de esa realidad llamada "globalización". La integración debe perfilarse hacia el fortalecimiento de los esquemas e instituciones ya existentes, unicidad de criterios y resultados positivos de una política internacional proactiva de la mancomunidad latinoamericana, equidad social, política y económica, y crear en los ciudadanos la convicción que la legitimación activa para la validez interna y uno de los factores decisivos en el éxito y vigencia de estos procesos los tienen ellos.

Referencias

- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.** Asamblea Nacional Constituyente, Gaceta Oficial N°. 36.860, Caracas, 30 de diciembre de 1999.
- González-Oldekop, Florencia; **La Integración y sus Instituciones.** Ediciones Ciudad Argentina. Buenos Aires, 1997.
- Instituto de Altos Estudios de América Latina (IAEAL); **Manual de Integración Latinoamericana.** Caracas. Universidad Simón Bolívar (USB). 1987.
- Ley Aprobatoria del Tratado de Institucionalización del Parlamento Latinoamericano.** Congreso Nacional de la República de Venezuela. Caracas, 23 de agosto de 1988, Gaceta Oficial N°. 34.035.
- Morales Paúl, Isidro; **Derecho Internacional Económico (Derecho de la Integración).** Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1980.
- Remiro Brotons, Antonio; **Derecho Internacional.** Editorial Mc Graw Hill. Madrid, 1997.
- Fernando Gamboa Serazzi , **Derecho Internacional Publico**
Editorial Univ. de Talca 1998 Chile
- Tratado de Institucionalización del Parlamento Latinoamericano.** Santa Rosa de Lima, diciembre de 1964.
- Ivan Duque Escobar, **Bolívar una visión Dispersa** Santa Fe De Bogota Marzo de 2000
No.81 Academia Diplomática de Chile **Revista Diplomacia** Santiago Dic de 1999
Real Academia de la Lengua **Diccionario** Madrid 1999