

La ausencia de un “demos” unificado como freno a los procesos de integración. Los casos de UE y Mercosur

POR MARTÍN LEONARDO CABRERA (*)

Sumario: I. Introducción. — II. Orígenes de la voluntad integradora en América Latina. — III. El comienzo del MERCOSUR. — IV. MERCOSUR: Parecidos y diferencias con la UE. — V. ¿Seguir el camino de la UE? — VI. Las carencias de la UE y el MERCOSUR. — VII. Bibliografía.

“La fuerza del presidencialismo como sistema político desde la época de los próceres constituye un obstáculo imponente para los ensayos integradores. Las sucesivas oleadas y transformaciones del populismo y el caudillismo convierten en insólita la oferta de compartir soberanía. Por encima de todas las carencias latinoamericanas, destaca el mal entendimiento de la supranacionalidad o su rechazo explícito en cuanto al establecimiento de instituciones independientes y dotadas de presupuestos para financiar proyectos de integración.” Joaquín Roy.

“Dado que hasta ahora la UE ha estado dirigida y monopolizada por las élites políticas, se ha producido una peligrosa asimetría entre la participación democrática de los pueblos en los beneficios que sus Gobiernos obtienen para sí mismos en la alejada escena de Bruselas y la indiferencia o incluso la ausencia de participación de los ciudadanos de la UE con respecto a las decisiones de su Parlamento en Estrasburgo.” Jurgen Habermas.

Resumen

Se analizan, empleando un método comparativo, los bloqueos en el funcionamiento de la Unión Europea y el MERCOSUR a partir de sus déficits democráticos. Se propone la implementación de formas semi-directas de democracia en los respectivos bloques de integración.

Palabras clave: UE - MERCOSUR - Déficit democrático - Iniciativas y referendos en la UE y UNASUR.

THE ABSENCE OF A DEMOS UNIFIED AS A IMPEDIMENT ON INTEGRATION PROCESSES. THE EU AND MERCOSUR CASES

Abstract

Operating Blocs of the European Union and the MERCOSUR (Southern Zone Common Market) will be analyzed, applying a comparative method, taking into account their democratic deficit. Semi-direct instruments for democratic systems for each blocs of integration are proposed.

Key words: EU - MERCOSUR - Democratic deficit - Initiatives and Referendums in the EU and UNASUR.

I. Introducción

El objeto del presente artículo está vinculado con los problemas de desarrollo y avance de los procesos de integración llevados a cabo por la Unión Europea y el MERCOSUR, los cuales en la actualidad se encuentran en crisis.

(*) Profesor Ordinario Adjunto de Derecho Político, Cátedra I; Facultad de Cs. Jurídicas y Sociales. UNLP. Profesor Adjunto Regular de Teoría del Estado; Facultad de Derecho. UBA.

Sabido es que se denominan modelos de integración aquellos cuyos órganos reciben de los estados miembros competencias tradicionalmente comprendidas dentro de sus poderes soberanos, a cuyo ejercicio renuncian voluntariamente.

Cuando se desarrollan procesos de integración el objetivo de máxima por parte de los Estados parte es crear un sistema homogéneo, y aún en los casos de mecanismos de integración con niveles de menor intensidad se funcionará dentro de un sistema heterogéneo, pero la relación entre los socios buscará transitar hacia la homogeneidad. La razón por la cual estos procesos han tomado impulso en las últimas décadas es que en la actualidad es imposible la solución a determinados problemas de alcance regional por medio de la mera acción unilateral de los Estados nacionales o por simples acuerdos bilaterales, y a la vez es prematuro pensar en la existencia de un sistema universal y único, de un verdadero orden mundial al cual por conveniencia propia se ajustaren los Estados. De allí que, como una etapa intermedia, algunos tratadistas abogan por la validez de los esfuerzos que llevan a cabo grupos determinados de países motivados por consideraciones económicas, o de otra índole, hacia distintas formas de cooperación regional.

Ahora bien: en los hechos los eventuales beneficios de los procesos de integración se ven frenados por la resistencia de los estados-nación a ceder soberanía en favor de entes supranacionales. Es decir, la reticencia ante la “supranacionalidad”, o si se prefiere la resistencia a ceder soberanía para alcanzar la integración. Y si algo demuestra todas las experiencias exitosas en este terreno es que no puede haber una real integración sin una cesión igualmente real de soberanía.

A los efectos de ejemplificar se puede decir que todos los temas de comercio dentro del bloque son potestad de la Unión Europea y no de sus países miembros. ¿Se cuenta con algo parecido en América Latina? Por cierto, no y ni siquiera se prevé tenerlo. En una región en la que no hay mecanismos efectivos de solución de controversias, existe una mucha menor disposición —sobre todo en Sudamérica— de entregar a alguna entidad supranacional atribución alguna en materia económica o comercial.

En las actuales circunstancias se presentan algunos interrogantes; si la estructura institucional actual de ambos esquemas es insuficiente para alcanzar los logros planteados, y no se encuentra en los pueblos ni en su dirigencia un deseo de profundizarlos ¿por qué razón se produce esto? ¿Cuál es el obstáculo que impide tal proceso? ¿Existe una voluntad social para llevar a cabo la plena implementación de estos mecanismos de integración por parte de las dirigencias políticas y sus pueblos? ¿O por el contrario están irremediamente apegados al paradigma de la plena soberanía de sus estados-nación?

II. Orígenes de la voluntad integradora en América Latina

Desde que los países latinoamericanos lograron su independencia a principios de siglo XIX, sus líderes han soñado con la integración de la región en una sola nación. Simón Bolívar, por ejemplo, escribió en 1815 en su Carta de Jamaica que “*Yo deseo más que otro alguno ver formar en América la más grande nación del mundo, menos por su extensión y riquezas que por su libertad y gloria*”. (1) Aunque a continuación, y desde una perspectiva realista, al reconocer la gran extensión y diversidad del territorio americano, afirmó:

“Mr. de Pradt ha dividido sabiamente a la América en quince o diecisiete Estados independientes entre sí, gobernados por otros tantos monarcas. Estoy de acuerdo en cuanto a lo primero, pues la América comporta la creación de diecisiete naciones; en cuanto a lo segundo, aunque es más fácil conseguirla, es menos útil; y así no soy de la opinión de las monarquías americanas”.

Con el tiempo, en las tierras americanas se desarrollaron distintas identidades nacionales, y estas identidades se hicieron sentir de forma profunda y no han sido particularmente susceptibles de fácil alteración, a pesar de las influencias homogeneizadoras de la globalización. Una ecuatoriano tiene

(1) Simón Bolívar, Carta de Jamaica (1815).

pocos elementos en común con un argentino, en términos de cultura política, racial / étnica, cultural, y desarrollo institucional. Y gran parte de lo mismo podría decirse de casi cualquier par de países de América Latina. El sueño de la unidad parece ser sólo eso, un sueño. Los “Estados Unidos de América Latina” no están en el objetivo de casi ninguna élite política, ni en movimiento de masas realmente existente.

Aquellos que estén familiarizados con el desarrollo de Latinoamérica saben que la integración no es un fenómeno nuevo. Después de todo, América Latina se ha integrado, más o menos, en dos partes distintas entre los imperios coloniales español y portugués. Esto no quiere decir que todas las piezas del imperio español en las Américas tuvieran mucho contacto la una con la otra. En lugar de eso cada una tenía una conexión con la metrópoli, pero no necesariamente tenían mucho contacto entre ellas. Sin embargo en la época colonial, al menos formalmente, estaban unidas entre sí. No habría sido una gran innovación el ver a estas dos partes de América Latina convertirse en dos grandes estados independientes. Y un sector de la Península Ibérica en las Américas —el “Imperio” de Brasil— se mantuvo intacto como un estado después de la independencia, aunque no fuese una república hasta 1888. Como es sabido, no fue así en el caso de los territorios americanos de habla española.

Después de la independencia, las élites coloniales fueron reemplazadas por dirigencias criollas que concentraron poder y riquezas en pocas manos.

Este patrón de desarrollo de América Latina también tuvo implicancias políticas. Los esquemas desiguales de crecimiento y distribución del ingreso, se materializaron en el marco de sociedades autoritarias. Esta configuración se desplegó tanto en los estados más pequeños que surgieron del imperio español como en el ex Imperio portugués, aunque éste último siguió siendo un solo Estado.

Se podría preguntar: si América Latina hubiera sido capaz de permanecer unida después de la independencia (al menos en dos partes), ¿habrían sido las cosas radicalmente distintas? La experiencia del antiguo imperio de Portugal en América Latina no conduce a una evaluación optimista, pero lo cierto es que aquellos que lucharon por la independencia de América Latina tenían la esperanza de que esta unificación se produjera. Los líderes como Simón Bolívar tuvieron la visión de una América Latina unida, lo que sin duda habría cambiado el equilibrio de poder en las Américas. Al mismo tiempo Bolívar era bastante consciente de las dificultades de este proceso.

Hubo muchos sueños de integración en el período post-independencia, pero a lo largo de más de un siglo, estos sueños no se pudieron realizar. Durante el siglo XIX, existieron conflictos políticos internos en la mayor parte de la América española, con líderes tratando de establecer su autoridad, a menudo sin éxito, en los nuevos estados- nación. Y las dictaduras militares fueron lo usual en la región, interesándoles muy poco el procurar la integración económica o política, especialmente si ya tenían problemas suficientes a la hora de establecer un pleno control sobre su territorio. Por lo tanto, después del entusiasmo inicial asociado con la independencia, el sueño integracionista se fue desvaneciendo.

Durante el siglo XIX, los argumentos en favor de la integración se expresaron vagamente. Sin embargo en el siglo XX, el deseo de integración —y la fundamentación de la misma— se hicieron en mucho más explícitos. Los objetivos de la integración eran tanto políticos como económicos. Antes que la firma expresa de acuerdos de integración, la búsqueda por el sentido o identidad de América Latina tenía un aspecto más cultural y menos económico. Eso se expresaba en la obra de intelectuales como el cubano José Martí y el uruguayo José Enrique Rodó, quienes intentaron definir una América Latina con un “espíritu” distinto al de los Estados Unidos.

Por ende a mediados del siglo XX, la integración y la unidad comenzaron a tomar una orientación mucho más económica, y también “anti-imperialista” o defensiva.

En los años ‘20 del siglo pasado, este sentimiento anti-imperialista (y pro-unidad de América Latina) estuvo representado por el peruano Víctor Raúl Haya de la Torre y su partido político, el APRA

(“Alianza Popular Revolucionaria Americana”). El líder fundador inscribió su partido político en el Perú, pero tenía vínculos con otros partidos políticos de América Latina. Haya de la Torre, en un discurso como representante en 1925, argumentó que la campaña debía ser contra el enemigo exterior y el enemigo interior. Según él uno de los planes más importantes de los “imperialistas” era mantener América dividida. Una América Latina, unida y federada sería una entidad de un enorme potencial, y por ende era vista como algo peligroso por el “imperialismo yanqui”.

Por razones de espacio del presente trabajo no podemos desarrollar aquí el tema del fracaso del ALALC y ALADI como esquemas de integración. Pero digamos que salvo algunos tratados firmados, y las buenas intenciones proclamadas, no pasó de ser otro esfuerzo en el marco de la cooperación internacional.

III. El comienzo del MERCOSUR

Las cosas parecieron empezar a cambiar a partir de los años '80.

En 1985, Brasil y Argentina se embarcaron en un proceso de integración económica que finalmente culminó en la formación del MERCOSUR en 1991 (con el Tratado de Asunción) junto a Uruguay y Paraguay (Mercado Común del Sur). En la actualidad el MERCOSUR también incluye a Venezuela como miembro pleno, así como otros 6 países asociados. (2)

En esta exploración del proceso de integración del MERCOSUR, se tratará de contestar varios interrogantes: ¿en qué forma el proceso del MERCOSUR es similar a otros procesos de integración? ¿En qué es distinto? ¿Cómo podemos explicar estas similitudes y diferencias? ¿Su actual parálisis tiene las mismas causas que se presentan en la Unión Europea?

Al intentar responder estas preguntas, entraremos en dos cuestiones: en primer lugar, la particular toma de decisiones institucionales que las naciones del MERCOSUR han hecho a lo largo del proceso de integración. En segundo lugar, este trabajo se concentra en lo que Keohane y Hoffmann refieren en términos generales, como lo “institucional” es decir: “cómo los procesos y las prácticas políticas han cambiado” (1991:4) en el transcurso de la integración. En ambas áreas, hay similitudes y diferencias significativas entre el MERCOSUR y la Unión Europea (en adelante UE).

Básicamente podemos caracterizar al MERCOSUR como una integración vulnerable, a saber: países en desarrollo o emergentes, se embarcan en proyectos de integración con una serie de inconvenientes y limitaciones, las cuales consisten en la debilidad de sus instituciones políticas, subdesarrollo económico, las relaciones clientelares entre el Estado y la sociedad civil, y la fuerte dependencia del capital extranjero para la inversión y la financiación de los déficit de cuenta corriente. Estas desventajas llevaron a los países a limitar sus proyectos de integración a la mera liberalización comercial, y los hicieron poco dispuestos a renunciar o ceder parcelas de soberanía a los efectos de ponerlas en común en el marco de instituciones supranacionales. Como consecuencia de ello, mientras que el proyecto de integración pudo llevarse a cabo durante un tiempo, a menudo fue amenazado por las crisis económicas internacionales y la posibilidad de que los líderes políticos de los países integrantes se negaren a cumplir con los compromisos de la integración. Puesto que no hay una estructura de apoyo institucional supranacional para proteger al proceso integrador en los malos tiempos, y falta el apoyo de la sociedad civil para tal integración, es poco probable que la misma tenga capacidad de permanencia o que pueda sobrellevar una crisis. Además, debido a la mencionada falta de voluntad a renunciar a la soberanía a fin de compartirla, la integración en el MERCOSUR se ha mantenido sobre todo como un asunto de liberalización comercial. Todos los esfuerzos para “profundizar” el proceso de integración a los efectos de abarcar otros temas, tales como los códigos de trabajo o reglamentos de defensa al consumidor, por lo general, se han visto frustrados.

(2) Disponible en: http://www.mercosur.int/t_generic.jsp?contentid=462&site=1&channel=secretaria (Consultado el 30/07/13).

Las limitaciones del MERCOSUR son evidentes cuando se compara con la Unión Europea (en adelante UE).

Una de las principales diferencias entre la UE y la experiencia de integración del MERCOSUR es la motivación para la integración. Aquellos que escribieron respecto a como surgió y evolucionó la integración europea, han subrayado la existencia tanto de intereses económicos como políticos a la hora de explicar la misma. Mientras que los intereses económicos y los procesos políticos también jugaron un papel importante en la integración sudamericana, estos procesos funcionaron de manera muy diferente. El MERCOSUR fue aceptado por gran parte del sector empresarial, luego de grandes objeciones y como una suerte de “mal inevitable”, algo que ellos no tenían capacidad para impedir. Las empresas no clamaban por una mayor integración a gran escala (con la excepción de algunas firmas transnacionales); la mayoría de sus propietarios y directivos estaba a gusto con la continuación de la tradicional estrategia de sustitución de importaciones a escala nacional, aunque ya había serias dudas sobre la viabilidad de continuar con ese viejo modelo. Es cierto que la economía, al menos en Brasil, estaba madura para una nueva estrategia económica después de que parecía agotado el modelo de sustitución de importaciones confinado a escala del estado-nación, pero la integración no estaba en la lista de prioridades del mundo empresarial brasileño. Fundamentalmente, la integración de Sudamérica fue una decisión política, y llegó en forma de arriba hacia abajo.

Desde el principio el proceso de integración en Sudamérica fue acosado por muchos problemas, pero parecía haberse convertido en el ejemplo más exitoso de América Latina. A pesar de sus muchos problemas y limitaciones, el MERCOSUR creó un esquema de integración que sería muy difícil y doloroso de revertir. Ningún otro proceso de integración en los países emergentes puede presumir de este tipo de (limitado) éxito, ya sea en el crecimiento del comercio que se ha producido entre sus países miembros o en el aumento del flujo de inversiones recíprocas.

A primera vista, entonces, la decisión de América del Sur para integrarse podría ser vista conforme a algunos argumentos usados para describir la realidad europea en lo relativo a la primacía de los factores políticos o ideológicos en las decisiones de integración. Pero, solo podríamos hacer esto si desatendiéramos las diferencias entre cómo la política opera en las dos regiones. En primer lugar, a diferencia Europa, el MERCOSUR nunca tuvo un fuerte impulso federalista, a pesar del homenaje retórico que recibiera la figura de Bolívar y otros próceres que han predicado la unidad de América Latina. En segundo lugar, las naciones de América del Sur sufren de sociedades civiles y grupos de interés relativamente subdesarrollados. No es que los grupos de interés y la sociedad civil no existan en América Latina, pero no están organizados adecuadamente, y los intentos de influir en la política no han provenido de grupos organizados, sino a través de conexiones clientelistas entre el Estado y algunos actores privados, conexiones que prosperan por la debilidad de la sociedad civil con la consecuente falta de transparencia en las relaciones entre sector público y privado (Lo Vuolo, 2012; 2013).

Cuando se hace el análisis histórico de las políticas proteccionistas de sustitución de importaciones, se encuentra que Brasil fue más allá que la mayoría de los otros países de América Latina cuando implementara la planificación económica y la intervención del Estado, en parte porque era un país más grande y por lo tanto podía ser más ambicioso en sus políticas de defensa de los actores empresariales de su mercado interno. Todavía se pensaba en una hipotética unidad económica producto de la integración, pero dentro de una estrategia central que primero apuntaba a la industrialización y sustitución de importaciones a escala local. De allí que los líderes políticos (principalmente brasileños pero con imitadores en el resto de Sudamérica) se convencieran de la posibilidad de utilizar políticas estatales para fomentar el desarrollo, con lo cual el énfasis se hizo más económico. Son estos esfuerzos de carácter desarrollista-nacionalista los que predominaron en la región.

En 1991, sin embargo, la integración se introdujo de nuevo en la agenda y fue perseguida agresivamente por los nuevos presidentes de ambos países: Carlos Saúl Menem en Argentina y Fernando Collor de Mello en Brasil. Era un tipo totalmente diferente de integración, y era mucho más espontánea y “*market-friendly*” (favorable al mercado). La nueva integración fue plasmada en marzo de

1991, cuando se conformó el MERCOSUR con la firma del Tratado de Asunción, donde también se incorporaron Paraguay y Uruguay.

Al analizar este cambio en la orientación política y económica, cabría preguntarse por qué los gobiernos implicados dieron el salto a una integración más ambiciosa. La respuesta más simple sería que el MERCOSUR surgió porque había intereses comunes entre las naciones que conformaban el nuevo grupo económico, y se embarcaron en este nuevo proyecto porque vieron el futuro de la misma manera. Hasta cierto punto, esta interpretación es acertada, pues todos los países del MERCOSUR pensaban que la integración era una buena idea. En efecto, sino no hubiese existido una coincidencia en los intereses, no se hubiera firmado un acuerdo. Sin embargo, desde otro punto de vista, es necesario pensar en los **intereses divergentes de los diferentes actores**. Por primera vez hay un corte en estos diferentes intereses que dividen a los estados, a las empresas y a la mano de obra. Cada uno de estos grupos tienen visiones muy distintas de lo que debería hacerse. Pero además de esto, es necesario ver en un plano más general la diferencia entre este esquema de integración y el proyecto europeo.

IV. MERCOSUR: Parecidos y diferencias con la UE

Si se registra una crisis en el proceso de integración europeo, en el caso de Latinoamérica se advierte que, saliendo de la retórica, ha sido extremadamente difícil avanzar en la construcción de un poder comunitario independientemente de los gobiernos nacionales.

Así, pues, el problema y el desafío, en este caso, recae especialmente en Sudamérica, donde es posible identificar una tendencia negativa en los últimos años, un cierto decaimiento de las políticas reales de integración.

Lo cierto es que en Latinoamérica se ha ido cíclicamente de una pesimista comparación con Europa a excesivamente optimistas declaraciones relativas a la inminencia de una integración “aquí y ahora”, sin que se vea una efectiva disposición a sacar las enseñanzas que se derivan de la experiencia europea, ni de avanzar realmente en un proceso integrador. Todo ello resulta aún más sorprendente si se considera que este hemisferio, y sobre todo el Sur del mismo, comenzó a hablar de integración mucho antes que Europa para luego quedar retrasado en comparación con el viejo continente. Un fenómeno cuya única explicación parece ser que, a diferencia de Europa, en Sudamérica se ha optado siempre por detener el proceso ante cualquier dificultad —grande o pequeña— que se haya encontrado y esas detenciones, en no pocas oportunidades, han llevado a profundos retrocesos.

Por el contrario, si observamos a la Unión Europea se puede constatar que se trata de un proceso de integración que, hasta hace poco, nunca se había detenido. Ha sido criticado, y duramente, en muchos países de la Unión, ha tenido altos y bajos, ha atravesado por enormes problemas, pero siempre ha seguido adelante. Situación esta que solo desde los últimos tres años está en duda, a raíz de la crisis financiera de algunos países del sur de Europa.

En cambio, la historia del MERCOSUR es una historia de avances y retrocesos cuya única explicación razonable es que, a diferencia de Europa, ha tendido a eludir los verdaderos problemas que trae consigo un proceso integrador.

Paradójicamente, cuando en los países coinciden gobiernos programáticamente afines, los conflictos binacionales o las insuficiencias del MERCOSUR generan una imagen de crisis y estancamiento que no parecen resolverse con meros discursos y manifestaciones de voluntad política.

Para comprender la dinámica del bloque es útil remitirse por comparación con la literatura que analiza el proceso integrador de la UE. De manera general, la literatura sobre la integración europea se ha dividido entre los partidarios del neo-funcionalismo y los que se sitúan en el campo de lo intergubernamental. Los neo-funcionalistas, en general, podrían considerarse como los optimistas de la integración, pues pensaban que el proceso de integración, al principio meramente económico, esta-

ba siendo superado por una dinámica transnacional que estaba empujando la integración hacia adelante, a pesar de los intereses particularistas de los Estados. El concepto clave en este sentido fue el de “*efectos colaterales*” o “*derrame*”, mediante el cual la integración en un área llevaba a la integración en otra. Desde un principio en los sectores combinados, surge un proceso de expansión de vínculos entre los distintos grupos (industriales, comerciantes, sindicatos, etc.). Un efecto similar se produce sobre las áreas económicas aún no integradas junto con la preocupación sobre nuevas políticas y gestión tecnológica a los efectos de controlar nuevos y más grandes problemas. Y esta dinámica lleva a los grupos de interés involucrados a desarrollar una comunicación supranacional, en detrimento de sus antiguos lazos locales-nacionales.

Un proceso similar se llevaría a cabo en el ámbito de los partidos políticos. Finalmente, este progresivo desbordamiento en lo supranacional se desplegaría en el ámbito de las relaciones entre los funcionarios públicos, oficinas de los gobiernos nacionales, bancos centrales y técnicos.

En otras palabras, la integración desataría una nueva dinámica, que cada vez quedaría más fuera del control de los estados-nación.

Por el contrario los partidarios de la posición intergubernamental, sostienen que la integración europea, a pesar de sus apariencias innovadoras, todavía está ceñida a los viejos patrones de la política internacional (Keohane: 2002, 743-765). Según esta interpretación, los Estados todavía tienen un papel primordial en la política económica nacional y, en general, los éxitos y los fracasos de integración pueden ser explicados especialmente por las preferencias y el poder de los estados en ese proceso.

Recientemente, esta interpretación también ha puesto énfasis en el mercado interno y las políticas domésticas asociadas con la integración, tomando nota de cómo las fuerzas nacionales podrían detener o impulsar el proceso de integración. Este enfoque otorga un escaso papel a los burócratas transnacionales a la hora de hacer avanzar la integración.

Si la UE se destaca por la existencia de órganos comunitarios con poder supranacional tales como la Comisión, el Consejo, el Parlamento Europeo y el Tribunal de Justicia de la UE, nada de eso podemos ver en el MERCOSUR. Pues dejando de lado las similitudes de nombres (también tenemos un Parlamento) la facultad de producir actos y normas vinculantes está confinada a órganos formados por miembros de los gobiernos de los estados nacionales, y las normas que los mismos propongan (las cuales deben ser votadas por consenso sin el rechazo expreso de ningún miembro) deben internalizarse a través de los Congresos de cada uno de los países. Aquí hay una diferencia radical con la UE y con sus órganos que cumplen una función comunitaria. Uno de los ejemplos más claros es la primacía del derecho comunitario sobre los ordenamientos jurídicos nacionales, o el carácter vinculante de las sentencias del Tribunal de Justicia de la UE a la hora de uniformar la interpretación del derecho comunitario.

El MERCOSUR no tiene eso. Sus estados no están obligados por ninguna estructura supranacional donde algunas decisiones vinculantes se tomen por mayoría.

El esquema del MERCOSUR (intergubernamental en la composición de sus órganos rectores, y el consenso para la toma de decisiones) le dan mucha mayor libertad a los estados miembros para definir sus propias políticas.

Por supuesto, esta flexibilidad tiene su lado negativo. Esto significa que todo el proceso de integración es mucho menos predecible, y por lo tanto vulnerable. Una de las principales razones por las que las naciones europeas han convenido estas instituciones fue para atar las manos de sus socios en la integración, a los efectos de garantizar que ellos cumplieran con la palabra dada cuando se tratara de los compromisos que habían asumido. No hay tal restricción en el MERCOSUR

Por lo tanto, **la falta de instituciones supranacionales significa que cada Estado es mucho más libre para actuar en forma unilateral cuando conviene a sus intereses.** En especial, Argentina y

Brasil, han sido propensos a ese tipo de comportamiento, y, debido a su hegemonía en la región, los otros países simplemente han tenido que padecer esa conducta.

A fin de dar una imagen más clara respecto a los efectos de la falta de instituciones de carácter supranacional en los procesos de integración, podemos señalar que a causa de ella los gobiernos se sienten con las manos libres para tomar medidas unilaterales (barreras arancelarias y para-arancelarias) (3) y no hay ninguna fuerza motora que impulse la profundización del proceso de integración. De allí es que lo más probable es que siga existiendo tan sólo en el plano comercial, y no tratará de abordar otras cuestiones las cuales requerirían de una autoridad supranacional.

Otra área que ha recibido una gran atención —pero no un accionar concreto— es la coordinación de políticas macro económicas. En una región conocida por su inestabilidad, esta coordinación ha demostrado ser especialmente difícil, y también ejemplifica claramente las limitaciones del proyecto MERCOSUR.

Una muestra del estado actual de la situación son las recientes declaraciones del vicepresidente de Uruguay respecto a las relaciones con la Argentina:

“el Mercosur pasa por el peor momento de su historia. Esto hay que analizarlo. En la práctica hay una negación de los principios más elementales de los elementos del tratado del Mercosur. (Los problemas con el gobierno argentino) trascienden largamente a las trabas comerciales, no solo por lo comercial, sino por los dragados, puertos, energía, gas y energía eléctrica” (Astori, 2012).

En el mismo sentido son las declaraciones del Ministro de Relaciones Exteriores del Uruguay al proponer que los laudos de los Tribunales Arbitrales del MERCOSUR sean obligatorios o en su defecto se establezcan indemnizaciones por incumplimiento, pues hasta la fecha, habiendo vencido Uruguay en varios de ellos, las naciones vencidas (la mayoría de las veces Argentina y en menor medida Brasil) no cumplían con lo sentenciado: *“Hasta ahora la efectividad de los tribunales del bloque ha sido nula. Por eso cuando surgen diferencias con nuestros vecinos, lo que estamos haciendo, básicamente, es apelar al diálogo bilateral” (Almagro, 2013).*

El hecho de que las naciones del MERCOSUR no puedan llegar a un acuerdo acerca de cómo resolver las controversias apenas puede sorprender, pues, para llegar a una resolución de controversias vinculantes, el sistema requeriría de una entrega importante de soberanía, y las condiciones para esto no han sido favorables.

Así las cosas, el interés regional-comunitario suele quedar desplazado por las prioridades nacionales y resulta hartamente difícil construir una perspectiva común y de carácter estratégico.

Pero atento a que el MERCOSUR está estancado desde hace años, se podría preguntar razonablemente: ¿puede el MERCOSUR seguir avanzando? ¿Habrá nuevas decisiones tomadas por los líderes nacionales, del nivel del Tratado de Asunción o el Protocolo de Ouro Preto, que darán un nuevo impulso al proceso de integración? ¿O el MERCOSUR ha llegado al límite de su desarrollo potencial, y le resta simplemente perfeccionar su condición de unión aduanera, pero descartando un mercado común que, por ejemplo, permita la libre y plena circulación de capital y trabajadores, o más improbable aún, implementando una unión política? ¿Ha llegado el MERCOSUR a su límite natural?

Como lo señalara Félix Peña (1999), el MERCOSUR, como cualquier proyecto de integración regional, se enfrenta a la tensión entre ampliación y profundización. Ampliación implica incluir países adicionales en un esquema de integración regional. Profundizar significa aumentar el grado en que los países integran sus economías y políticas exteriores. En términos generales, un proceso más pro-

(3) Los ejemplos podrían ser muchos. De parte de la Argentina la suba unilateral de las tasas de estadísticas en el año 1992 y las constantes medidas de restricción a las importaciones brasileñas que arrancaron en el 2004. Por el Brasil la Medida Provisoria n° 1569 de 1997 que estableció la supresión del crédito para las importaciones y a la cual el ministro Pedro Malán la defendió señalando que era eso o la devaluación de la moneda.

fundo implica un mayor compromiso por parte de los países miembros. La profundización reduce la soberanía, mientras que la ampliación extiende el acuerdo regional a otros países. Estos dos procesos no necesariamente son excluyentes entre sí y pueden llevarse a cabo simultáneamente pero, por lo general, un proyecto de integración hará hincapié en uno u otro en determinado momento y puede alternar entre estas dos modalidades. Ahora bien, es difícil pretender hacer las dos cosas a la vez, pues la ampliación consiste en atraer a más países a un acuerdo, con la imposición de disciplina a los nuevos países miembros para que se adapten a las normas ya existentes del esquema. Por el contrario, profundizar implica nuevas reglas que limitan a todos los países miembros. Por lo tanto, la imposición de nuevas normas sobre los nuevos países será más difícil de lograr.

Los acontecimientos de los últimos años con la creación de la UNASUR parecen indicar que la opción tomada es la extensión. Un nuevo bloque que se superpone al MERCOSUR y a la Comunidad Andina, pero que en materia de decisión sigue basado en el *consenso* (en los hechos, cualquiera de los doce países cuenta con un eventual poder de veto) y que enfatiza —en su Tratado fundacional— el carácter “soberano” de sus miembros.

Como si la superposición de siglas y organismos no fuera suficiente, en abril del 2011 se conformó, entre Chile, Colombia, México y Perú, la *Alianza del Pacífico* la que se propuso como objetivo:

“(…) la conformación de un área de integración profunda en el marco del Arco del Pacífico Latinoamericano, que aliente la integración regional, así como un mayor crecimiento, desarrollo y competitividad de nuestras economías. A tal efecto, expresamos nuestro firme compromiso de avanzar progresivamente hacia el objetivo de alcanzar la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas.” (4)

De ahí que frente a esta proliferación de esquemas que en teoría tienden a lo mismo (la integración) un reconocido autor ha señalado que:

“Si bien en la historia de la integración latinoamericana siempre convivieron proyectos contrastantes (la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio y el Mercado Común Centroamericano en los 60, la Comunidad Andina y el Mercosur en los 90), la rivalidad en ciernes entre el Mercosur ampliado y la Alianza para el Pacífico es la más equilibrada - y antitética- de todas. Y, dado que cada grupo incluye a uno de los dos gigantes regionales, proyectos supuestamente de síntesis —como la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC)— sólo puede interpretarse como foros de diálogo y cooperación, y no como mecanismos de integración. De hecho, la CELAC no tiene tratado fundacional ni instituciones de sostén.” (Malamud: 2012, 159).

V. ¿Seguir el camino de la UE?

En este escenario la conclusión sería seguir un rumbo similar al de la UE y unificar todos los esquemas de integración, dotándolos de estructuras supranacionales. Pero un ligero repaso por los medios de comunicación nos da cuenta de una crisis en la Unión Europea, con miembros como Grecia, Italia y España en una situación comprometida. Y con incertidumbre respecto a cómo seguir. Por otra parte el déficit democrático de la UE se extiende profundamente en sus instituciones. Los miembros de la Comisión no son elegidos por el Parlamento (los eligen los jefes de Estado —Consejo Europeo— y el Parlamento solo tiene la posibilidad de aprobar o no esa elección) y por ende no hay una eficaz rendición de cuentas a los ciudadanos de la UE.

Por ende, es útil tomar en cuenta esta realidad para poder orientarnos mejor en el debate de la integración en América del Sur.

Según el ex presidente del gobierno español Felipe González, se necesita un gobierno económico y fiscal de la zona euro porque sin ello no es posible que funcione la Unión Monetaria. Pero para que haya gobernanza económica y fiscal hay que ceder soberanía y esto choca frontalmente con la “*galopada nacionalista*” que se advierte en algunos líderes de la UE (Gonzalez, 2012) El Banco Central

(4) Declaración de Lima. I cumbre.

Europeo debería actuar como lo hacen la Reserva Federal de EE UU, el Banco de Inglaterra o el Banco Central de Japón. Esto implica cumplir el papel de prestamista de última instancia y hacer una política monetaria que responda a los intereses del conjunto de la Zona Euro.

Y concretamente: ¿Qué forma institucional tendría esa Europa federal con gobernanza fiscal y presupuestaria?

Nicolás Berggruen, presidente del *Consejo para el Futuro de Europa*, pareciera tener la respuesta:

a) El Parlamento Europeo elegiría al principal responsable de la Comisión Europea (una suerte de primer ministro), quien designaría un gabinete de ministros extraídos de los grandes partidos de la Cámara, entre ellos, un Ministro de Finanzas con poder para supervisar y sancionar los presupuestos nacionales y con capacidad para aplicar impuestos y formular un presupuesto europeo. La prioridad del Ministro de Finanzas sería la coordinación macro económica, no la gestión micro económica. Las competencias de los demás cargos del gabinete estarían limitadas a los “*bienes públicos europeos*” supranacionales (tales como defensa, política exterior, energía, infraestructuras, etcétera), mientras que se dejarían en manos de los Gobiernos nacionales todos los demás asuntos.

b) Las elecciones al Parlamento Europeo, se basarían en listas europeas y no en listas de los partidos nacionales. Se presume que esto favorecería la existencia de un *demos europeo* venciendo la actual apatía.

c) El Consejo Europeo actual se convertiría en una “*cámara alta*”, donde estaría representada la voz y voto de los gobiernos de cada uno de los estados nacionales.

d) Los impuestos y las leyes tendrían que aprobarse mediante mayoría tanto en el parlamento como en la cámara alta. (Berggruen y Gardelz, 2012).

Joschka Fischer tiene un planteo similar. Luego de señalar que a menos que el poder de la UE se *européize* por medio del cambio desde la actual confederación hacia una federación, la eurozona —y la UE en su conjunto— corren el riesgo de desintegrarse. De allí que proponga la existencia de un gobierno federal europeo con las siguientes características:

“Esto significa que es indispensable una Cámara Europea, integrada por líderes de los Parlamentos nacionales. (...) En un principio, tal cámara puede ser un órgano consultivo en un contexto en que los Parlamentos nacionales mantengan sus competencias; más adelante, teniendo como base un tratado intergubernamental, debe convertirse en una verdadera institución parlamentaria de control y toma de decisiones, integrada por miembros delegados de los Parlamentos nacionales. Por supuesto, ya que un tratado de este tipo significaría una amplia transferencia de soberanía a las instituciones intergubernamentales europeas, sería necesaria su legitimación popular directa mediante referendos en todos los Estados miembros, entre ellos (y especialmente), Alemania.” (Fischer, 2011).

Desde el enfoque del presente trabajo, las propuestas de Berggruen y Fischer (autores a quienes podríamos englobar bajo el rótulo de “*euofederalistas*”) son lógicas y coherentes como recetas para salir de la crisis. Ahora bien, en el medio hay un gran problema: una democracia sólo puede considerarse como tal si se basa en una entidad colectiva: el pueblo o la nación, que se constituyen por una cultura, tradiciones y experiencias comunes. Desde su creación, el Parlamento Europeo se enfrenta al problema que los pueblos de los Estados miembros no parecen haberlo aceptado como el organismo que representa los intereses de los ciudadanos de la UE. Si tan solo se intentará resolver el déficit democrático de la UE dándole más poderes legislativos al mismo, una decisión mayoritaria posiblemente no sea aceptada por la minoría perdedora, en especial cuando la minoría se concentra en uno o varios Estados miembros. (5)

Y decimos “*pueblos europeos*” pues entendemos que no existe el “*pueblo europeo*”. El *demos* del viejo continente está fragmentado en 28 entidades y no parece haber voluntad ni de arriba ni de abajo

(5) Conforme HUG: 2002: 110.

por cambiar esto. Así es que se da la paradoja de que para tener una Unión Europea más democrática habría que pasar por encima de la voluntad de los pueblos que la componen.

Una situación similar se da en Sudamérica.

El aporte que pretendemos efectuar es que esa unión tiene que estar pensada tanto en función de los actores económicos y las burocracias estatales, como de los ciudadanos. Los pueblos van a ser renuentes a ceder soberanía si eso implicara lejanos centros de poder ajenos al control directo de la ciudadanía, llámense Bruselas, Luxemburgo, Montevideo o Cuzco.

Asimismo sostenemos que los procesos de integración exitosos no son conocidos o al menos estudiados bajo ese rótulo. Ejemplos: esa entidad plurilingüe y multi-confesional conocida como Suiza, que en el siglo XIX pasara de una confederación a un estado federal, y donde los ciudadanos deben ser consultados en referéndum por cualquier eventual reforma constitucional, además de poseer el derecho de iniciativa ligada al referendo hasta el punto de poder reformar la norma constitucional por esa vía. O Canadá (otro Estado-nación con diversidad lingüística y cultural, entre anglo y franco parlantes) con la posibilidad que se reconoce a Quebec de irse de la unión en tanto lo haga por votación directa de su ciudadanía (previo llamado de la consulta por la legislatura local y el parlamento nacional). Todos estos son ejemplos de estados pluriculturales donde se conjuga una autonomía profunda de las entidades locales con formas semi-directas de democracia, conformando así un espacio más amplio de decisiones ciudadanas. En definitiva un modelo distinto a esa pasión centralizadora que se advierte en la UE, y en el otro extremo, a la fragmentación del MERCOSUR.

Y decimos pasión centralizadora pues entendemos que lo que debe homogeneizarse es la técnica. Pues esta, por su propia naturaleza, es global y escapa a los caprichosos límites de los Estados-nación. Así es que temas tales como finanzas, impuestos, transportes, aduanas, medio ambiente, etc. deben estar a cargo de un órgano comunitario.

Ahora bien, si el mundo se centraliza-estandariza en el campo de la técnica, en el campo de la cultura lo que impera es la diversidad. Pluralismo cultural y axiológico que necesariamente debe reflejarse en leyes, que a nuestro juicio en ese campo serán cada vez más locales.

VI. Las carencias de la UE y el MERCOSUR

Del problema planteado se deriva la siguiente conclusión: en los casos del MERCOSUR y la UE, a pesar de ser variantes distintas de esquemas de integración, cuentan con un mismo problema, a juzgar por su praxis —y con independencia de sus diferentes regímenes institucionales— y este es: la ausencia de un *Demos* o unidad política que le permita a los ciudadanos la elección de un Parlamento con plenos poderes (monopolio de la potestad legislativa y de elección del gobierno del bloque) con listas de partidos transfronterizas, y la toma de decisiones a través de formas semi-directas de democracia a nivel regional. Es decir una democracia en donde a un nivel pos-nacional coexistan mecanismos de representación producto de la voluntad popular (un reforzado Parlamento europeo/Parlamento sudamericano con monopolio de la función legislativa y con capacidad para elegir un ejecutivo europeo/sudamericano) con el uso de formas participativas que dejen algunas decisiones directamente en mano de los ciudadanos (referendos regionales para todo lo vinculado a modificaciones sustanciales de los Tratados, e iniciativa popular legislativa vinculada a referéndum). Decisiones éstas que deben estar confinadas a una interpretación restrictiva de los asuntos regionales (“bienes públicos europeos” o “bienes públicos sudamericanos”).

Respecto a los requisitos para obtener una mayoría aprobatoria en los referendos el método más armónico con los principios democrático y federal sería el de la “doble mayoría”: de votantes y de estados.

Si los referendos funcionarían como un veto de los ciudadanos en contra de las propuestas de los órganos rectores del proceso de integración, las iniciativas —en cambio—, permitirían proponer nue-

vas medidas que han sido dejadas de lado por la clase política, tal vez porque no eran de su interés. Además de los referendos, las iniciativas permitirían a los ciudadanos dejar sin efecto el contenido parcial de acuerdos políticos-partidarios cerrados creados en el Parlamento regional, los cuales en sus extensos contenidos podrían llegar a incluir medidas de bajo respaldo ciudadano.

A nivel de un bloque de integración regional, los elementos de democracia semi-directa pueden producir un efecto beneficioso al obligar a los gobiernos nacionales y a los parlamentarios regionales a seguir las preferencias de los ciudadanos. La primera justificación para proponer referendos y las iniciativas a nivel post-nacional proviene de la necesidad del control ciudadano sobre los actos de los poderes públicos regionales. Aparte de la necesidad de legitimidad democrática para llevar a cabo cambios a en los tratados fundacionales, En palabras de un catedrático español referidas al caso europeo, pero también pertinentes en el contexto latinoamericano: "Sólo instrumentos políticos no convencionales, al margen de Parlamentos, Consejos y Gabinetes en feroz competencia por la representación de las masas inertes, pueden romper la estructura nacionalista de la política europea." (García, 2013).

Por el contrario la situación actual en la UE, fraccionamiento del espacio de decisión a manos de 28 gobiernos nacionales quienes en última instancia habilitan a actuar o no a las estructuras del bloque, lleva a la falta de identificación e indiferencia de las sociedades civiles con el proceso integratorio. Y esto último se refleja en la falta de compromiso de los gobiernos nacionales para avanzar en esos procesos.

Con mayor intensidad esto se produce en un MERCOSUR con su puro carácter inter-gubernamental.

Por todo lo expuesto se puede decir que, dada la parálisis de los procesos de integración producida por sus déficits democráticos, la salida está en profundizar la democracia en estos bloques regionales. Una profundización que debe ir más allá del esquema partidos-parlamento a escala europea-sudamericana, sino que también debe incluir la participación directa de un demos o ciudadanía regional-comunitaria.

Se abren dos caminos en lo relativo al futuro del proceso de integración sudamericana: el primero es continuar con el rumbo actual, donde un mero relato pretende llenar la ausencia de logros concretos:

"Seguir discursando regionalismo, sin embargo, no es irracional: genera simpatía y apoyo entre pueblos que se identifican culturalmente y, sobre todo, no tiene costos. Hacer, en cambio, es costoso, y por eso la integración latinoamericana no se concreta. El aspecto positivo es que, al menos, no va a terminar tan mal como la europea: lo que nunca fue no puede dejar de ser" (Malamud, 2012).

El otro camino es la búsqueda de legitimidad de los esquemas de integración, apelando a la soberanía popular.

En una organización política hay una diferencia decisiva en lo relativo a cuales fuentes nutren el sentimiento de un "*nosotros*"; no es lo mismo si las personas derivan su sentido de pertenencia de una activa participación en la toma de decisiones políticas ("*Nosotros, los que decidimos*"), que de una creencia en un ser nacional/continental pre-político, cuya existencia debiera ser preservada por una elite gobernante que en nada consulta a los ciudadanos bajo su poder.

Solo un "*Nosotros*" basado en el poder de decisión popular podrá garantizar la persistencia de un sentimiento comunitario, fundamento esencial de todo proyecto de integración exitoso.

VII. Bibliografía

ASTORI, Danilo. En Uruguay dicen que "el Mercosur pasa por el peor momento de su historia". Diario Infobae. Disponible en: <http://www.infobae.com/notas/645779-En-Uruguay-dicen-que-el-Mercosur-pasa-por-el-peor-momento-de-su-historia.html> [Fecha de consulta: 21/05/12]

BOLIVAR, Simón. *Carta de Jamaica 1815*. Disponible en: <http://www.fmmeduccion.com.ar/Historia/Documentoshist/1815cartadejamaica.htm> Última visita el 21/05/12

BERGGRUEN, Nicolás y GARDELS, Natahan. “¿Cómo podría ser una Unión Política Europea?” Diario El País. 25/01/12.

CASON Jeffrey. *THE POLITICAL ECONOMY OF INTEGRATION. The Experience of Mercosur*. Routledge .Studies in the Modern World Economy.. 2011. New York. GARCÍA, José Luis Egío *REFERÉNDUM PANEUROPEO Y MAGNA-EFICIENCIA DE LA UE (MÁSALLÁ DE JÜRGEN HABERMAS)* (Institut Européen de l'Université de Genève / Univ. Murcia) Disponible en: <http://www.ub.edu/demoment/jornadasfp/PDFs/13REFERENDUM%20PANEUROPEO%20Y%20MAGNA.pdf>

GONZÁLEZ, Felipe. *Los nacionalismos contra la Unión*. Diario El País. Madrid. 30-04-12.

HABERMAS, Jürgen. *La democracia está en juego* .27 octubre 2011 LE MONDE PARIS. Disponible en HYPERLINK “<http://www.presseurop.eu/es/content/article/1107001-juergen-habermas-la-democracia-esta-en-juego>”<http://www.presseurop.eu/es/content/article/1107001-juergen-habermas-la-democracia-esta-en-juego> (Consulta 27/6/13).

HUG, Simon. *Voices of Europe: Citizens, Referendums and European Integration*, Boulder, CO: Rowman & Littlefeld.2002.

KEOHANE, Robert. “*Ironies of sovereignty: the European Union and the United States*”. Journal of Common Market Studies. 2002 40 (4, pp. 743-765.

KEOHANE, Robert, HOFFMANN Stanley (1991) “*Institutional Change in Europe in the 1980s*”. EN: pp. 1-39 *Keohane, R. and Hoffmann, S.* (eds.), The New European Community. Decision-making and Institutional Change, Boulder: Westview- pp. 1 a 39.

LOVUOLO, Rubén. *Vuelta de tuerca al “capitalismo de amigos”*. Buenos Aires. Diario “Clarín” 13/09/12. Disponible en: http://www.clarin.com/opinion/Vuelta-tuerca-capitalismo-amigos_0_773322744.html [Fecha de consulta: 22/8/2013]

MALAMUD, Andrés. “*La integración sentimental*”. En Le Monde Diplomatique, Buenos Aires, septiembre 2012- 159, 13.

PEÑA, Félix (1999) *Broadening and Deepening: Striking the Right Balance*. En R. Roett (editor) *Mercosur: Regional Integration, World Markets*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.

ROY, Joaquín. *Obstáculos de la integración latinoamericana*. El País 24 de febrero del 2013 Disponible en <http://blogs.elpais.com/atlantid/2013/02/obst%C3%A1culos-de-la-integraci%C3%B3n-latinoamericana.html> (Consulta 27/6/13).